

Engagiert euch - nicht? Wie das Gemeinnützigkeitsrecht politisches Engagement erschwert: eine empirische untersuchung der Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung" e.V. - gefördert von der Otto Brenner Stiftung (OBS)

Diefenbach-Trommer, Stefan

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Diefenbach-Trommer, S. (2018). *Engagiert euch - nicht? Wie das Gemeinnützigkeitsrecht politisches Engagement erschwert: eine empirische untersuchung der Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung" e.V. - gefördert von der Otto Brenner Stiftung (OBS)*. (BBE-Arbeitspapiere, 5). Berlin: Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59040-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>



ENGAGIERT EUCH – NICHT? WIE DAS GEMEINNÜTZIGKEITSRECHT POLITISCHES ENGAGEMENT ERSCHWERT

Eine empirische Untersuchung der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ e. V. – gefördert von der Otto Brenner Stiftung (OBS)

von Stefan Diefenbach-Trommer, unter Mitarbeit von Jannika Marré,
Jan-Hendrik Klugkist und Melina Schmidt



ARBEITSPAPIERE NR. 5

ENGAGIERT EUCH – NICHT? WIE DAS GEMEINNÜTZIGKEITSRECHT POLITISCHES ENGAGEMENT ERSCHWERT

Mit einer breit angelegten repräsentativen Studie wurden alle zuständigen Finanzämter in Deutschland daraufhin geprüft, ob sie das Gemeinnützigkeitsrecht gleichmäßig anwenden und ob das entsprechende Gesetz so eindeutig ist, wie das Bundesfinanzministerium behauptet. Das vorliegende BBE-Arbeitspapier stellt die Ergebnisse der Studie dar und zeigt, dass selbstloses politisches Engagement für die Verwirklichung der Menschenrechte, zur Stärkung der Demokratie oder zugunsten gemeinnütziger Vorhaben häufig nicht als gemeinnützig anerkannt wird. Es stellt sich heraus, dass die Finanzämter gleiche Fälle verschieden beurteilen. Dabei wird deutlich, dass Ursache der Probleme nicht Anwendungsfehler der Sachbearbeiter*innen sind, sondern dass Abgabenordnung und Anwendungserlass diese Unterschiede systematisch produzieren.

Zudem beschreibt das Arbeitspapier die Bedeutung der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen für die demokratische Verfassung und umreißt Probleme der Gemeinnützigkeit, die in diesem Zusammenhang entstehen. Schließlich werden Empfehlungen vorgestellt, um zivilgesellschaftlichen Initiativen Rechtssicherheit zu verschaffen und so den demokratischen Prozess zu stärken.

Die Otto Brenner Stiftung hat die Untersuchung gefördert und die Publikation finanziell unterstützt.



ISBN: 978-3-9818732-8-3

INHALTSVERZEICHNIS

3	Vorwort
5	1. ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIENERGEBNISSE
7	2. ZIVILGESELLSCHAFT ALS BASIS DER DEMOKRATIE
7	2.1 Die politische Rolle zivilgesellschaftlichen Engagements
9	2.2 Gesetzliche Regeln für zivilgesellschaftliche Organisationen
14	3. PROBLEME DES GEMEINNÜTZIGKEITSRECHTS IM ZUSAMMENHANG MIT POLITISCHEM ENGAGEMENT
14	3.1 Lücke zwischen gesellschaftlichem Konsens und gesetzlicher Regelung
15	3.2 Die Notwendigkeit, das Problem empirisch nachzuweisen
16	3.3 Einzelne Zwecke und ihre Probleme
19	3.4 Praxisrelevanz der Probleme
23	4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME
23	4.1 Studie zur Finanzamtspraxis
24	4.2 Operationalisierung der Probleme in typische Fälle
29	4.3 Methode und Vorgehen
34	4.4 Antworten der Finanzämter
56	4.5 Zusammenfassung
57	5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
57	Professor Dr. Rainer Hüttemann: Gemeinnützigkeitsrecht als Organisationsrecht und mehr Verfahrensregeln
58	Michael Ernst-Pörksen: Steuerstatus für politische Vereine schaffen
58	Dr. Rupert Graf Strachwitz: Modernes Gemeinnützigkeitsrecht
59	Bündnis 90/Die Grünen: Bundesbehörde für Zivilgesellschaft
59	Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“: Rasche Klarstellungen
61	Kurzfristig oder mittelfristig – der Bundestag sollte sortieren

INHALTSVERZEICHNIS

64	ANHANG: MATERIAL UND METHODIK
64	Quellenverzeichnis
66	Übersicht der Tabellen und Abbildungen
67	Bundesland-Cluster
68	Satzung(en)
73	Briefe
76	Erfassungsanweisungen
83	Nicht verwendete Fallkonstruktionen
86	Glossar und Abkürzungsverzeichnis
91	Hinweise zu den Autorinnen und Autoren
92	Impressum

VORWORT

Bürgerschaftliches Engagement und gesellschaftliche Selbstorganisation sind Kern und Grundlage einer lebendigen Demokratie. Um dieses Engagement zu ermöglichen, zu stärken oder abzusichern, kann der Gesetzgeber den zivilgesellschaftlichen Akteuren besonderen rechtlichen Schutz gewähren und ihnen spezielle finanzielle Förderung ermöglichen. Durch die Anerkennung der Gemeinnützigkeit werden beispielsweise Vereine in ihrem Wirken gestärkt, da sie aufgrund dessen berechtigt sind, steuerrechtlich begünstigte Spenden entgegenzunehmen.

Ob die Bedingungen für einen solchen Gemeinnützigkeitsstatus derzeit klar genug definiert sind und die vorherrschende Genehmigungspraxis dem gesellschaftlichen Wandel noch gerecht wird, muss in Frage gestellt werden. Dass beispielsweise Attac Deutschland 2014 der Status der Gemeinnützigkeit aberkannt wurde, lässt zumindest Zweifel aufkommen, wenn nicht gar das Gegenteil vermutet werden muss. Der deutsche Trägerverein der globalisierungskritischen Nichtregierungsorganisation konnte zwar erfolgreich gegen die Aberkennung seiner Gemeinnützigkeit klagen, bleibt nach jahrelangem Rechtsstreit aber bis heute ohne den rechtlich begünstigten Status. Das zuständige Finanzamt hat auf Weisung des Bundesfinanzministeriums ein Revisionsverfahren zu der Entscheidung angestrengt. Solange das Verfahren nicht rechtswirksam abgeschlossen ist, kann Attac keine steuerbegünstigten Spendenbescheinigungen ausstellen.

Nach Auffassung des Bundesministeriums fällt Attac nicht unter die Definition eines gemeinnützig handelnden Vereins, da der Verein sich entsprechend geltendem Steuerrecht zwar selbstlos für gemeinnützige Zwecke, nicht aber für „allgemeinpolitische Ziele“ einsetzen dürfe. Auch wenn das Hessische Finanzgericht dieser Auffassung widersprochen hat, zeigt die Diskussion, dass eine Definition und Klärung der verwendeten Begriffe dringend notwendig ist. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die im Gesetz explizit aufgeführten Beispiele für gemeinnützige Zwecke aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen längst nicht mehr abdecken.

Wichtige politische Entwicklungen, große gesellschaftliche Veränderungen und tiefer sozialer Wandel spiegeln sich nicht in den gesetzlichen Bestimmungen wider, die den Rahmen für die Anerkennung von Gemeinnützigkeit bilden. Eine solche Situation kann im äußersten Falle nicht nur zu einer Einschränkung des gesellschaftlichen Engagements eines Vereins wie Attac führen. In erster Linie führen unklare rechtliche Vorgaben auch dazu, dass neu entstehende Initiativen bereits bei der Vereinsgründung und der anschließenden Prüfung des Gemeinnützigkeitsstatus mit höchst unterschiedlichen Auffassungen der Gesetzgebung konfrontiert werden. Die einzelnen Akteure treffen damit auf Hürden, die der ursprünglichen Absicht, bürgerschaftliches Engagement und Selbstorganisation als Grundlage einer lebendigen Demokratie zu stärken, widersprechen.

VORWORT

Stefan Diefenbach-Trommer, profilierter Experte des Gemeinnützigkeitsrechts und Autor dieses Arbeitspapiers, konnte in der von der Otto Brenner Stiftung (OBS) geförderten Untersuchung nachweisen, dass bei der Prüfung der Gemeinnützigkeit von Vereinen dieselben Sachverhalte von den Finanzämtern ungleich behandelt und auf gleiche Fragen unterschiedliche Antworten gegeben werden. In einem groß angelegten Praxistest haben er und sein Team gut 400 Finanzämter angeschrieben. Ziel war, in einem deutschlandweiten Vergleich zu prüfen, ob identische Vereinsneugründungen und Anträge auf Gemeinnützigkeit von den zuständigen Prüfstellen unterschiedlich bewertet werden. Die Ergebnisse bestätigen die sehr unterschiedliche Rechtsanwendung in der aktuellen Praxis. Der überraschend deutliche Befund aus dem Praxistest unterstreicht, dass die rechtlichen Vorgaben entscheidend nachgebessert werden müssen.

Dabei geht es nach unserer Auffassung nicht nur darum, dass sich die zivilgesellschaftlichen Veränderungen endlich in den rechtlichen Rahmensetzungen wiederfinden. Auch im Interesse der zuständigen Mitarbeitenden in den Finanzämtern, denen die Antragsprüfung durch unklare Vorgaben

erschwert wird, müssen die gültigen Richtlinien überarbeitet werden. Zivilgesellschaftliche Akteure sollten zur aktiven Mitgestaltung einer lebendigen Demokratie ermuntert werden. Dafür sind transparente und zuverlässige Bedingungen der staatlichen Förderung ebenso Grundvoraussetzung wie eine Klärung der notwendig auch politischen Aktivitäten gemeinnütziger Akteure bei der Verfolgung ihrer Ziele und Anliegen.

Wenn die neue Bundesregierung die bestehenden Regelungen zur Förderung des Engagements entbürokratisieren will, wie es CDU, SPD und CSU in ihrem Koalitionsvertrag ankündigen, sollte sie das beherzigen. Im Koalitionsvertrag versprechen die Parteien auch, E-Sport und Freifunk als gemeinnützig anzuerkennen – die Förderung der Demokratie und der Menschenrechte sollten sie nicht weniger wichtig nehmen.

PD Dr. Ansgar Klein
Geschäftsführer des BBE
Berlin, März 2018

Jupp Legrand
Geschäftsführer der OBS
Frankfurt/Main, März 2018

1. ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIENERGEBNISSE

Von den bundesweit knapp mehr als 600 Finanzämtern entscheiden rund 370 über die Gemeinnützigkeit von Stiftungen, Vereinen und weiteren Körperschaften. Dies tun sie auf der Grundlage eines Bundesgesetzes, der sogenannten Abgabenordnung (AO). Für eine einheitliche Rechtsanwendung der AO hat das Bundesfinanzministerium einen Anwendungserlass (AEAO) herausgegeben.

Die Erfahrung der in der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“¹ organisierten Akteure sowie von anderen Verbänden und Steuerberater*innen zeigt jedoch, dass über die Gemeinnützigkeit von ähnlich ausgerichteten Vereinen oder Stiftungen sehr unterschiedlich entschieden wird. Insbesondere Vereine, die sich an politisch-gesellschaftlichen Debatten beteiligen, werden sehr unterschiedlich behandelt – mal zu ihren Gunsten, mal restriktiv.

Das Gesetz verbietet es gemeinnützigen Akteuren tatsächlich nicht, ihre Zwecke mit politischen Mitteln zu verfolgen. Erst Anfang 2017 hat das zuständige oberste Bundesgericht, der Bundesfinanzhof (BFH), erklärt, dass es oft sogar nur durch Ein-

wirkung auf die politische Willensbildung möglich ist, gemeinnützige Zwecke zu verfolgen. Der Anwendungserlass jedoch behauptet, dass politische Betätigung nur im Einzelfall gemeinnützig sei.

Für die vorliegende Untersuchung wurden im Juli 2017 je ca. 135 Finanzämter (insgesamt 404 Finanzämter) mit identischen Briefen zu insgesamt drei verschiedenen, konstruierten Vereinsbeispielen angeschrieben. Fast die Hälfte der zuständigen Finanzämter antwortete, bevor das Bundesfinanzministerium auf die Studie aufmerksam wurde und die weitere Beantwortung stoppte.

Ein Vertreter des Bundesfinanzministeriums geißelte die Briefe als „Fake-Anfragen“.² Tatsächlich war aber nur so nachweisbar, dass die Behauptungen der Bundesregierung über die problemlose Anerkennung entsprechender Anliegen³ nicht zutreffen und eine Änderung der Abgabenordnung notwendig ist.

Als Fälle wurden drei Vereine konstruiert, deren Anliegen fraglos dem Allgemeinwohl dienen und die mit ihrem Anliegen Einfluss auf gesellschaftspolitische Debatten nehmen würden:

¹ Die Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ ist ein Zusammenschluss von mehr als 80 Vereinen und Stiftungen, die aus einem politisch engagierten Spektrum zivilgesellschaftlicher Organisationen kommen. Zu den Tätigkeiten der Mitgliedsorganisationen gehört auch die Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Die Allianz hat sich im Jahr 2015 unter anderem als Reaktion auf das Gemeinnützigkeitsverfahren von Attac gegründet.

² Im Rahmen einer Diskussion während der Hamburger Tage des Stiftungs- und Non-Profit-Rechts der Bucerius Law School am 10./11.11.2017.

³ Unter anderem als Antwort vom 7.9.2016 auf eine Große Anfrage der Bundestagsfraktion der Grünen, Bundestags-Drucksache 18/9573.

1. ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIENERGEBNISSE

- Der Verein „Musik ist Leitkultur“ will Kunst und Kultur fördern und sich dazu für ein Bundesgesetz zur Musikschul-Finanzierung einsetzen.
- Der Verein „Europäische Demokraten“ möchte sich für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und eine EU nach dem föderalen Muster der Bundesrepublik Deutschland einsetzen.
- Der Verein „Farbiges Deutschland“ wendet sich gegen die Diskriminierung auch deutscher Staatsbürger*innen aufgrund ihrer Hautfarbe, vor allem im Berufsleben.

Die empirische Studie bestätigte die Erfahrung aus den Einzelfällen: Identische Fälle werden von den Finanzämtern ausgesprochen unterschiedlich bewertet. Je nach Fall erkannten zwischen 40 und 70 Prozent der antwortenden Finanzämter die Satzungen als gemeinnützig an.

Der Verein „Europäische Demokraten“ wurde von 70 Prozent der antwortenden Finanzämter als gemeinnützig anerkannt, der Verein „Farbiges Deutschland“ nur von 42 Prozent. Die Ablehnungen beim Verein „Musik ist Leitkultur“ (48 Prozent) wurden größtenteils damit begründet, dass der Verein Lobbyarbeit betreibt und auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen wolle. Insgesamt fallen die Ablehnungsbegründungen sehr verschieden aus. Wären Abgabenordnung und Anwendungserlass eindeutig, wäre zu erwarten, dass mindes-

tens 90 Prozent der Finanzämter zum gleichen Ergebnis kommen. Die festgestellte eklatante Ungleichbehandlung führt zu Rechtsunsicherheit.

Die Studie zeigt, dass Anliegen zur Verteidigung der Demokratie oder gegen gruppenbezogene Diskriminierung – im Gegensatz zur Darstellung der Bundesregierung – in der Praxis nicht ohne Weiteres einem der gesetzlichen Zwecke zugeordnet werden. Die für die Studie konstruierten Vereine wollen zwar selbstlos das Allgemeinwohl fördern, wie es das Gesetz als Voraussetzung für die Gewährung der Gemeinnützigkeit verlangt, ihre Anliegen sind jedoch nicht eindeutig in den im Gesetz genannten Zwecken wiederzufinden und werden teils wegen geplanter politischer Einflussnahme für nicht gemeinnützig erklärt.

Über die drei Fälle hinweg akzeptierte die Hälfte der antwortenden Finanzämter die Gemeinnützigkeit mit verschiedenen Begründungen nicht oder stellte zunächst Nachfragen, um die Gemeinnützigkeit endgültig beurteilen zu können. Diese Ungleichbehandlung und Rechtsunsicherheit ist nicht den Sachbearbeiter*innen in der Finanzverwaltung anzulasten, welche offenbar bemüht sind, das Gesetz im Geiste des Grundgesetzes anzuwenden. Vielmehr ist sie auf nicht ausreichend konkrete Formulierungen des Gesetzes und die einschränkenden und wenig hilfreichen Verwaltungsanweisungen hierzu zurückzuführen.

2. ZIVILGESELLSCHAFT ALS BASIS DER DEMOKRATIE

2.1 Die politische Rolle zivilgesellschaftlichen Engagements

Eine vielfältige politische Zivilgesellschaft belebt unsere Demokratie. Sie fördert die Meinungsbildung und regt im Interesse des Gemeinwohls Debatten an. Sie gibt mehr Menschen die Chance, sich am gesellschaftlichen und politischen Geschehen zu beteiligen. Sie hilft, die Rechte, Meinungen und Interessen jener zu stärken, die selbst nicht laut genug ihre Stimme erheben können. Sie ist ein Gegengewicht zu eigennützligen Lobby-Interessen und zu vorschnellen politischen Entscheidungen – Protest hat schon oft Fehlentscheidungen verhindert oder politische Entscheidungen besser gemacht. Demokratie braucht eine sich einmischende Zivilgesellschaft.

Solches Engagement kann Entscheidungsträger*innen als lästig erscheinen, doch es gehört zum demokratischen Rechtsstaat. Dieser wird von der Zivilgesellschaft getragen. Ihr Engagement kann der Staat nicht schaffen, er kann es nur entweder fördern und absichern oder aber behindern und unterdrücken. In einer pluralen Demokratie sollten Gesetze und die Verwaltung förderliche Bedingungen für politische Einmischung durch zivilgesellschaftliche Organisationen schaffen.

Politisches Engagement findet häufig in Parteien und Wählervereinigungen statt. Sie spielen im Prozess der politischen Willensbildung eine besondere Rolle, doch

sie haben kein Monopol darauf. Denn jedes zivilgesellschaftliche Engagement ist fast immer politisch, weil es auf einer letztlich politischen Grundhaltung basiert, etwa der Nächstenliebe oder Werten des Grundgesetzes. Viele Organisationen wollen explizit in ihrem Themenbereich politisch in die Gesellschaft wirken. In den vergangenen Jahrzehnten sind zivilgesellschaftliche Organisationen vielfältiger geworden und aus der politischen Debatte nicht wegzudenken: als Bürgerinitiativen, Experten-Organisationen, Anwälte Dritter. Sie sind ein Motor demokratischer Beteiligung und Mitgestaltung. Zivilgesellschaftliche Gruppen setzen neue Themen auf die Agenda, entwickeln Alternativen und erproben soziale Innovationen.

Ob das Ergebnis solcher Initiativen für gut oder schlecht gehalten wird, ist natürlich eine politische Bewertung. Nicht immer führen Proteste zu aus menschenrechtlicher Sicht positiven Entwicklungen. Zum Beispiel hat zivilgesellschaftlicher Protest seit 2015 dazu beigetragen, Asylgesetze zu verschärfen. Jenseits der politischen Bewertung über gute oder schlechte Veränderungen durch zivilgesellschaftliches Engagement ist dieses zudem von unzivilem Engagement abzugrenzen. Engagement, das menschenfeindlich, gewalttätig, gegen die Demokratie und gegen die im Grundgesetz verankerten Werte gerichtet ist, sollte der Staat eher begrenzen als fördern. Die Angst vor unzivilem Engagement darf jedoch nicht dazu führen, dass poli-

2. ZIVILGESELLSCHAFT ALS BASIS DER DEMOKRATIE

tischem Engagement oder Protest insgesamt mit Misstrauen begegnet wird.

Neben der Abgrenzung von unzivilem Engagement muss der Staat mit seinen Regeln

- Grenzen zwischen selbstlosem/fremdnützigem und eigennützigem Engagement sowie zwischen Parteien und Nichtparteien ziehen. Diese Grenzen müssen deutlich sein und im Gesetzesvollzug durchgesetzt werden – allerdings dürfen sie das zivilgesellschaftliche politische Engagement nicht behindern, sie sollen es nur ordnen. Demokratie lebt von der Einmischung. Wer mitmisch und sich engagiert, trägt zum Zusammenhalt der Gesellschaft bei.

Zivilgesellschaft ist ein Konstrukt, das immer wieder neu definiert werden muss. Durch den Begriff „zivil“ grenzt sie sich vom Staat ab: von dessen Institutionen und vor allem auch von den darin eingebundenen Personen. Dementsprechend ist die dieser Studie zugrunde liegende Definition von Zivilgesellschaft auf ihre Funktion und die Rollen, die Bürgerinnen und Bürger in ihr ausfüllen, fokussiert.¹

Vielfalt und Funktionen der Zivilgesellschaft

Die Funktionen und Organisationsformen der Zivilgesellschaft sind vielfältiger, als es in

1 Zu Definitionen und Herangehensweisen an Zivilgesellschaft vgl. u. a. die folgenden Ausführungen: Dr. Rupert Graf Strachwitz, Vortrag „Wie tickt die Zivilgesellschaft ...?“ vom 23.11.2017 beim Deutschen Städtetag. Vortragsfolien: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/presse/2015/fdw_2015_hp_vortrag_strachwitz.pdf (abgerufen am 1.12.2017); oder Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklungen (ZZE), „Unser Verständnis von Zivilgesellschaft“ (2011): <http://www.zze-freiburg.de/assets/pdf/VerstaendnisZivilgesellschaft.pdf> (abgerufen am 1.12.2017); oder <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138713/dimensionen> (abgerufen am 1.12.2017).

Gesetzen und Verwaltungsanordnungen abgebildet ist. Neben in einem örtlich begrenzten Bereich tätigen, oft rein ehrenamtlichen Vereinen gibt es große, bundesweit tätige Organisationen, mal als Dachverbände, mal als eigenständige Akteure. Wohlfahrtsorganisationen ähneln in ihrer Struktur teilweise großen Konzernen, ohne gewinnorientiert zu sein. Bürgerinitiativen gibt es nicht nur vor Ort, sondern auch als überregionale und bundesweite Organisationen. Neben Organisationen, die vor allem Dienstleistungen und konkrete Hilfe anbieten, gibt es Vereine, die anwaltschaftlich selbstlos für bestimmte Gruppen oder Werte eintreten.

Die EU-Kommission nannte 1997 in ihrer Mitteilung „über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa“ vier grundlegende Funktionen:²

- die Erbringung von Dienstleistungen (Dienstleister),
- die Interessenpropagierung (Themenanwaltschaft, politischer Mitgestalter),
- die Selbsthilfe oder gegenseitige Hilfe (Selbsthilfe),
- die Vermittlung und Koordinierung (Mittler).

Dritter Sektor als Abgrenzungsversuch

Hilfreich für Definition und Abgrenzung ist der Begriff „Dritter Sektor“. Er bezieht sich vor allem, aber nicht nur auf wirtschaftliche Tätigkeiten, auf Angebote. Mit ihm können auch Lohnbeschäftigte in drei Gruppen unterteilt werden.

2 Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa, KOM (1997) 241 endg. vom 4.6.1997, u. a. hier: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/3640/attachments/1/translations/de/renditions/native> (abgerufen am 1.12.2017). Vgl. auch Strachwitz: „Plädoyer für ein einheitliches Zivilgesellschaftsrechtsbuch“ im Newsletter der Stiftung Mitarbeit, Januar 2017, https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_strachwitz_170118.pdf.

- Den Ersten Sektor bildet der Staat mit seinen Behörden und Einrichtungen. Dazu gehören auch in privatwirtschaftlicher Form betriebene Staatsagenturen wie etwa eine Stiftung unter staatlicher Kontrolle oder eine Stadtwerke-GmbH im Besitz der Kommune. Gebräuchlich ist auch der Begriff „Staatssektor“.
- Der Zweite Sektor ist die Wirtschaft, der kapitalistische Markt. Hierzu zählen auf Gewinn gerichtete private Aktivitäten, die gleichwohl wichtige öffentliche Aufgaben übernehmen oder in ihrer Gesamtheit der Gesellschaft dienen können.
- Der Dritte Sektor schließlich umfasst den Bereich der Zivilgesellschaft, Non-Profit-Organisationen.
- Daneben wird oft noch der Privatbereich gestellt – die Familie, das ganz private, nicht auf die Gesellschaft gerichtete Tun.

Organisierte Zivilgesellschaft

Diese Sektorenaufteilung macht deutlich, dass der Begriff „Zivilgesellschaft“, wie er in der vorliegenden Arbeit gebraucht wird, eine Gruppe von Organisationen beschreibt. Gebräuchlich hierfür ist auch der Begriff „organisierte Zivilgesellschaft“. Diese Organisationen können mit Merkmalen typisiert werden, wie etwa

- Freiwilligkeit des Zusammenschlusses,
- keine Gewinnorientierung,
- Unabhängigkeit von den beiden anderen Sektoren,
- Eigensinn.

Bei jeder Betrachtung zeigt sich, dass die Sektorengrenzen unscharf und veränderlich sind. Zum Beispiel unterhalten Non-Profit-Organisationen wirtschaftliche Betriebe, die im Wettbewerb zu Betrieben des Zweiten Sektors stehen können. Orga-

nisationen des Zweiten Sektors finanzieren Organisationen des Dritten Sektors mit Spenden und durch Sponsoring. Staatliche Organisationen des Ersten Sektors finanzieren Organisationen des Dritten Sektors mit Fördermitteln oder vergeben dort Aufträge. Im Dritten Sektor entstandene und selbstständig durchgeführte Aufgaben übernimmt der Staat als eigene Aufgaben; Beispiele dafür sind Aufgaben in der Wohlfahrtspflege. Und umgekehrt vergibt der Staat Aufgaben an Organisationen des Dritten Sektors, wieder beispielsweise in der Wohlfahrtspflege oder in der Jugendhilfe. Staatliche Aufgaben werden zu privaten oder zivilgesellschaftlichen, wenn etwa ein kommunales Schwimmbad privatisiert oder von einem Bürgerverein übernommen wird. Ein noch junger Trend sind Social Entrepreneurs – marktorientierte Gründer, die auf Gewinn verzichten und zu zivilgesellschaftlichem Mehrwert beitragen wollen.

2.2 Gesetzliche Regeln für zivilgesellschaftliche Organisationen

In einem autoritären Staat verkörpern zivilgesellschaftliche und manchmal auch privatwirtschaftliche Organisationen meist eine Gegenbewegung zum Staat. Im Extremfall werden sie vom Staat verfolgt und handeln klandestin. Der Staat setzt Regeln, die die zivilgesellschaftlichen Möglichkeiten beschränken und ihr Handeln illegalisieren.

In einem demokratischen Rechtsstaat ist die gesamte Zivilgesellschaft Trägerin des Staates, der sich dem Allgemeinwohl verpflichtet hat. Die vom Staat gesetzten Regeln für zivilgesellschaftliche Organisationen sollten ermöglichende Regeln sein. In manchen Ländern gibt es dafür spezielle NGO-Gesetze. In Deutschland existiert ein Sammelsurium verschiedener Regeln, die oft nicht spezifisch für den Dritten Sektor sind, zum Beispiel:

2. ZIVILGESELLSCHAFT ALS BASIS DER DEMOKRATIE

- Das Zivilrecht regelt, wie ein Verein oder eine Stiftung entsteht, wie die Vertretungsmacht festgelegt wird, unter welchen Umständen sie aufgelöst werden. Doch ein Verein muss keine zivilgesellschaftliche Organisation sein. Wirtschaftsverbände etwa sind in der Regel ebenfalls eingetragene Vereine. Und zivilgesellschaftliche Organisationen können ebenso als GmbH oder Aktiengesellschaft organisiert sein.
- Das Vereinsgesetz in Deutschland regelt nicht die Verfassung von Vereinen, sondern, unter welchen Umständen Vereinigungen verboten werden können. Damit ist es Teil des öffentlichen Rechts und setzt zivilgesellschaftlichen Organisationen eine Grenze. Ein Vereinsverbot in diesem Sinne kann sich jedoch auch gegen kriminelle wirtschaftliche Organisationen richten.
- Das Steuerrecht als Teil des öffentlichen Rechts legt fest, welche Tätigkeiten oder Organisationen steuerbegünstigt sind. Steuerbegünstigte Zwecke sind neben der Gemeinnützigkeit die Mildtätigkeit und kirchliche Zwecke.³ Keine zivilgesellschaftliche Organisation muss gemeinnützig sein. Ein Verein kann auf Gewinnausschüttung verzichten, ohne dafür von einem Finanzamt als gemeinnützig anerkannt zu sein. Da die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen in Deutschland gemeinnützig sind, bestimmt das Steuerrecht sehr stark Verfassung, Arbeitsweise und Ziele der Organisationen.
- Weitere Teile des öffentlichen Rechts bestimmen den Dritten Sektor in erheblichem Maße, etwa in Gestalt von Förderrichtlinien von Bund, Ländern und Kommunen, weiteren Steuergesetzen (etwa zur Umsatzsteuer und zur Einkommenssteuer), gesetzlichen Regelungen zu sozialen Dienstleistungen

3 Ob kirchliche Organisationen zur Zivilgesellschaft gehören, ist strittig.

und mehr. Voraussetzung für öffentliche Fördermittel, aber auch für private Förderungen durch gemeinnützige Organisationen ist meist die Gemeinnützigkeit des Empfängers.

Insofern gibt es hierzulande nicht das Recht gemeinnütziger oder zivilgesellschaftlicher Organisationen, sondern ein Bündel an Regelungen. Der prägendste Teil davon ist das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht. Es definiert Merkmale der Zivilgesellschaft, indem es außer dem Verzicht auf Gewinn Selbstlosigkeit und die Förderung der Allgemeinheit verlangt.

Gemeinnützigkeit als Rahmen zivilgesellschaftlicher Organisationen

Die typische Form für organisiertes Engagement ist in Deutschland der gemeinnützige Verein. Gemeinnützigkeit ist zunächst ein steuerlicher Status und wird oft als steuerliche Privilegierung bezeichnet. Ein Verein oder eine Stiftung müssen als solche nicht gemeinnützig sein, sie müssen nicht das Privileg und die Lasten der Gemeinnützigkeit tragen. Doch faktisch ist das Gemeinnützigkeitsrecht das prägende Recht zivilgesellschaftlicher Organisationen. Viele Organisationen sind auf den Gemeinnützigkeitsstatus angewiesen, um Spender*innen zu gewinnen oder um Fördermittel von privaten oder staatlichen Gebern zu erhalten.

Von den bundesweit insgesamt knapp über 600 Finanzämtern entscheiden rund 370 über die Gemeinnützigkeit von Vereinen, weiteren Körperschaften und Stiftungen.⁴ Dies tun sie auf der Grundlage eines

4 Gemeinnützig können neben Zusammenschlüssen von Personen (Körperschaften) auch Stiftungen sein. Stiftungen sind Vermögensmassen ohne Eigentümer. Das Vermögen ist einem Zweck gewidmet, bei Stiftungen häufig einem gemeinnützigen Zweck. Ob Stiftungen zur Zivilgesellschaft gehören, ist strittig, da sie nicht aus Personen bestehen. Stiftungen fördern oft zivilgesellschaftliches Engagement.

Bundesgesetzes – der Abgabenordnung (AO). Dieses Gesetz wird auch als Steuer-Grundgesetz bezeichnet. Die Bedingungen für die Gemeinnützigkeit sind ab § 51 beschrieben.

Die Finanzämter unterstehen den Bundesländern, aber führen das Gemeinnützigkeitsrecht im Auftrag des Bundes aus. Deshalb hat das Bundesfinanzministerium gemäß Grundgesetz Artikel 85 in Verbindung mit Grundgesetz Artikel 108, Absatz 3 sowie nach § 21a Finanzverwaltungs-gesetz ein Weisungsrecht. Damit Finanzämter möglichst gleichartig über Gemeinnützigkeit entscheiden, erlässt das Bundesfinanzministerium in Abstimmung mit den Ländern den Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO), in dem gesetzliche Regeln interpretiert werden. Dieser Erlass ist keine Norm, sondern lediglich eine verwaltungsinterne Anweisung. Der Erlass ist veröffentlicht.⁵

⁵ Veröffentlicht zum Beispiel hier: <http://www.steuerlinks.de/richtlinie/aeao.html> (abgerufen am 1.12.2017).

Kriterien der Gemeinnützigkeit

Der Kern der Gemeinnützigkeit ist laut Abgabenordnung die selbstlose Förderung der Allgemeinheit. Zur einfacheren Handhabung werden in § 52 Zwecke genannt, mit denen die Allgemeinheit gefördert wird.

Die dort genannten 25 Punkte der Gemeinnützigkeit bestehen zum Teil aus mehreren Zwecken, die eher Themenbereiche als Ziele beschreiben. Eine Organisation, die als gemeinnützig anerkannt werden will, muss ihr Anliegen einem dieser Zwecke zuordnen können. Viele Finanzämter verlangen eine wörtliche Übernahme der gesetzlichen Zwecke in die Satzung, damit nicht sie interpretieren müssen, welchen Zweck eine Organisation verfolgt.

Diese Zweckauflistung ist historisch gewachsen und mischt konkrete Anliegen, wie zum Beispiel die Hilfe für politisch Verfolgte und die Förderung des Brauchtums, mit Meta-zwecken, die eher die Art und Weise als

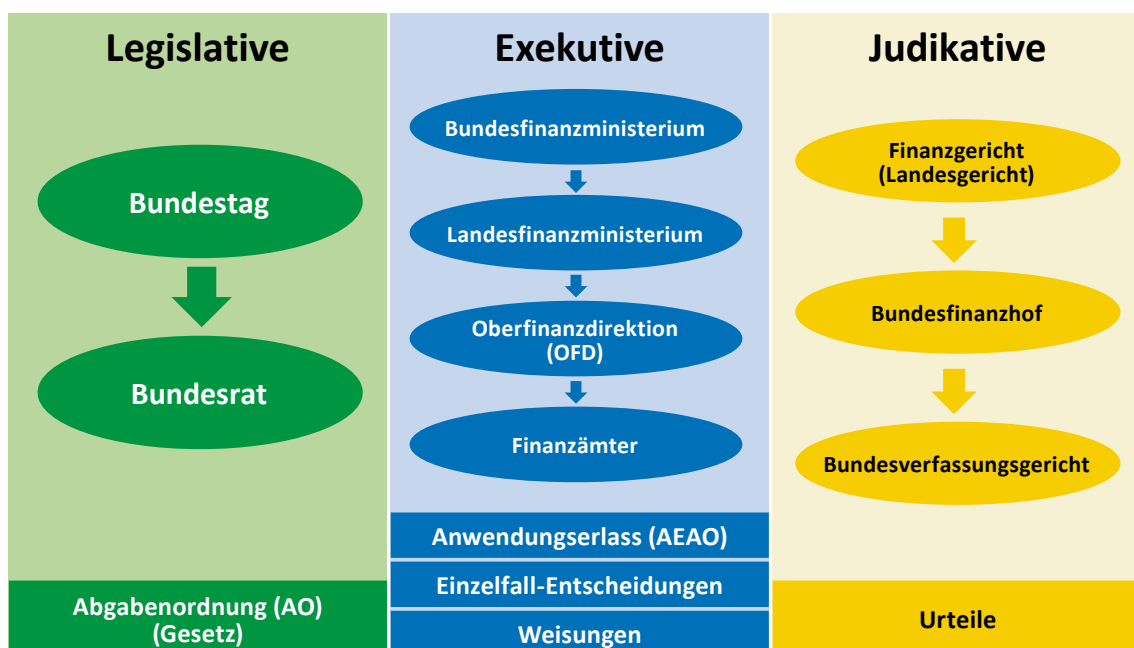


Abbildung 1: Zuständigkeiten Gemeinnützigkeitsrecht in der Gewaltenteilung

Quelle: Eigene Darstellung

2. ZIVILGESELLSCHAFT ALS BASIS DER DEMOKRATIE

ein Ziel beschreiben, zum Beispiel die Förderung von Bildung oder Wissenschaft und Forschung. Die gesetzlichen Zwecke decken nicht alle Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen ab und spiegeln nicht ausreichend wider, was nach gesellschaftlichem Konsens förderwürdig ist. Anliegen wie Frieden, Menschenrechte oder demokratische Werte stehen nicht im gesetzlichen Katalog. Ob sie anderen Zwecken zuordenbar sind, ist strittig. Für einen Laien und Vereinsgründer ist dies nicht erkennbar.

Das zweite Hauptkriterium neben der Förderung der Allgemeinheit ist die Selbstlosigkeit. Damit ist in erster Linie gemeint, dass gemeinnützige Organisationen nicht zum wirtschaftlichen Vorteil ihrer Mitglieder handeln. Ein Beispiel zur Abgrenzung: Eine Gruppe von Bürger*innen, die sich gegen ein Bauvorhaben zusammenschließt, wird in der Regel eine zivilgesellschaftliche Gruppe sein. Doch sie ist nicht immer selbstlos: Geht es den Mitgliedern etwa vor allem um den Wert ihrer eigenen Gebäude oder um die ungestörte Aussicht, macht dies ihr Anliegen zwar nicht weniger legitim, aber es ist kein selbstloses Anliegen mehr. Geht es den Mitgliedern dagegen um prinzipielle Regeln von Stadtgestaltung oder um Tiere, die durch den Bau vertrieben würden, handeln sie selbstlos, nicht im eigenen Interesse.

Selbstlosigkeit ist demnach keine Voraussetzung für eine zivilgesellschaftliche Organisation. Sie ist aber Voraussetzung für den wichtigen Status der Gemeinnützigkeit.

Anerkennung und Folgen der Gemeinnützigkeit

Die Finanzämter prüfen die Gemeinnützigkeit in zwei Schritten.

- Zunächst wird geprüft, ob die Satzung eines Vereins (oder der Gründungsver-

trag einer GmbH, die Stiftungsurkunde) den Anforderungen an die Gemeinnützigkeit entspricht.

- Nach der Anerkennung der Satzung wird rückwirkend geprüft, ob die „tatsächliche Geschäftsführung“, also alle Tätigkeiten des Vereins, der anerkannten Satzung entspricht. Diese Prüfung wird in der Regel alle drei Jahre auf der Grundlage einer Steuererklärung und von Jahresberichten vorgenommen.

Die Satzung muss zahlreichen Regelungen der Abgabenordnung entsprechen. Das Gesetz enthält daher eine Mustersatzung zur Orientierung. Beschrieben werden muss die sogenannte Zweckverwirklichung, also auf welche Weise die Organisation mit ihrer Tätigkeit den gemeinnützigen Zweck fördern möchte.

In einem ersten Schritt sind die Finanzämter dabei nach § 61a der Abgabenordnung verpflichtet, einen Anerkennungsbescheid auszustellen. Es ist übliche Praxis, das zuständige Finanzamt vor Gründung eines Vereins um eine Vorprüfung der Satzung zu bitten, damit nicht nach einer Gründungsversammlung und Eintragung beim Amtsgericht die Satzung erneut aufwendig geändert werden muss.

Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit hat vielfältige Folgen. Die wichtigsten sind:

- Spender*innen können ihre Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen von ihrem zu versteuernden Einkommen abziehen, erhalten also einen Steuervorteil. Das gilt für Privatpersonen und für juristische Personen.
- Die gemeinnützigen Organisationen sind in ihrem Kern von Körperschafts- und Umsatzsteuer befreit. Wenn sie Wirtschaftsbetriebe unterhalten (zum Beispiel einen Materialverkauf, eine Gastronomie oder Veranstaltungen

2. ZIVILGESELLSCHAFT ALS BASIS DER DEMOKRATIE

gegen Teilnahmebeiträge), sind diese steuerlich günstiger gestellt als gewinnorientierte Betriebe.

- Gemeinnützige Organisationen unterliegen einem engen gesetzlichen Regime bezüglich der Verwendung ihrer Einnahmen, der erlaubten Ausgaben und der Vermögensbildung. Gemeinnützige Organisationen dürfen ihre Mittel ausschließlich für ihren gemeinnützigen Zweck ausgeben; es reicht nicht aus, wenn sie dies überwiegend tun. In der Regel müssen Einnahmen spätestens zum Ende des übernächsten Jahres wieder ausgegeben werden. Gemeinnützige Organisationen dürfen keine Gewinne ausschütten.
- Die Gemeinnützigkeit ist oft Voraussetzung für in anderen Gesetzen geregelte Vorteile, zum Beispiel für öffentliche Fördermittel, für die Zuweisung von Bußgeldern (Gerichte können bestimmen, dass ein Bußgeld

an eine bestimmte gemeinnützige Organisation statt an den Staat gezahlt werden muss) oder für die kostenfreie oder ermäßigte Nutzung kommunaler Dienstleistungen, etwa eines Bürgerhauses.

- Da in der Öffentlichkeit Gemeinnützigkeit als eine Art Gütesiegel oder vielleicht auch als Kennzeichen von nichtstaatlicher und nichtmarktwirtschaftlicher Organisation angesehen wird, ist sie jenseits der rechtlichen Funktionen für viele Organisationen als Imagemerkmale unverzichtbar.

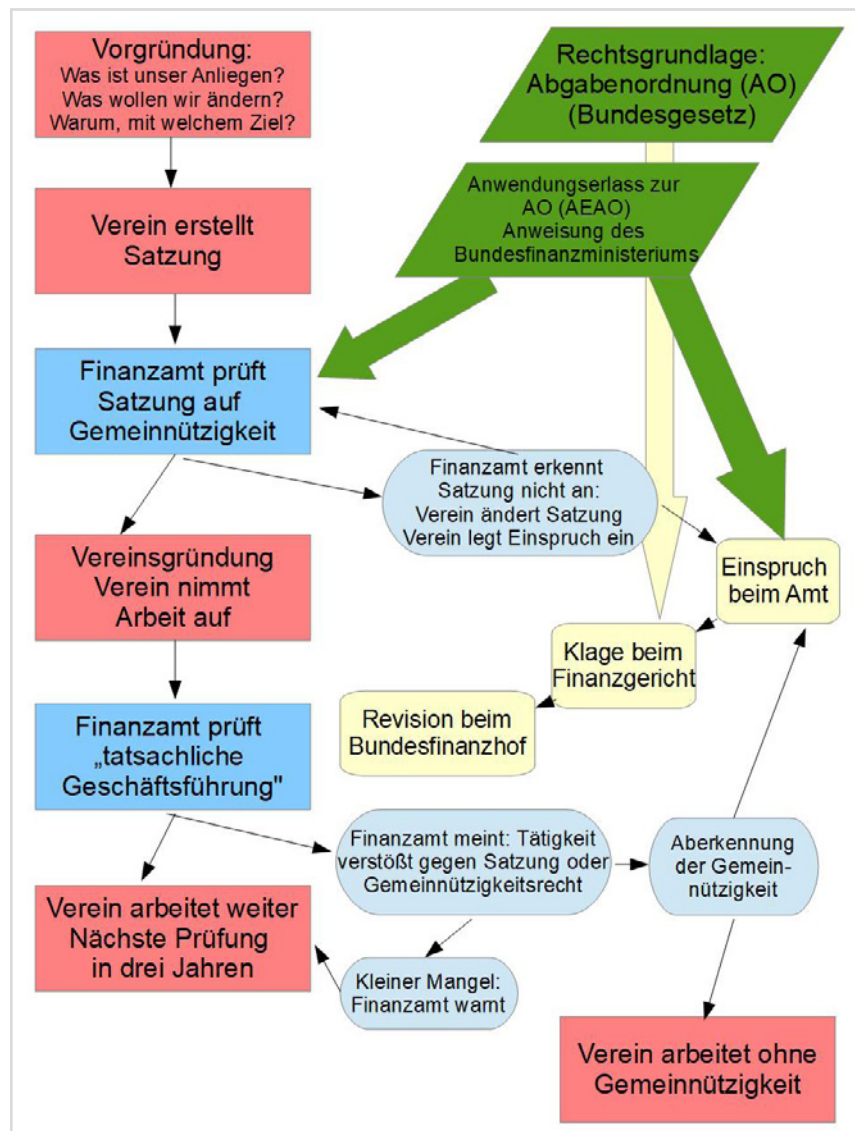


Abbildung 2: Anerkennungsverfahren Gemeinnützigkeit und Rechtsweg. Quelle: Eigene Darstellung

3. PROBLEME DES GEMEINNÜTZIGKEITSRECHTS IM ZUSAMMENHANG MIT POLITISCHEM ENGAGEMENT

3.1 Lücke zwischen gesellschaftlichem Konsens und gesetzlicher Regelung

Politisches zivilgesellschaftliches Engagement ist einerseits selbstverständlich und anerkannt: Staatliche Gremien laden zivilgesellschaftliche Organisationen zu Stellungnahmen ein. Sie haben in der Öffentlichkeit eine hohe Glaubwürdigkeit und werden von Medien befragt. Obwohl sie meist über sehr viel geringere Budgets verfügen als Wirtschafts-Lobbyverbände, greifen zivilgesellschaftliche Organisationen erfolgreich in politische Debatten ein.

Andererseits ist diese Funktion vom Gemeinnützigkeitsrecht nicht ausreichend anerkannt. Viele politisch aktive Initiativen sind der Gefahr ausgesetzt, ihre Gemeinnützigkeit zu verlieren oder sie erst gar nicht zu erlangen. Die Abgabenordnung und ihre Interpretation durch das Bundesfinanzministerium hat gesellschaftliche Entwicklungen der vergangenen zwanzig Jahre nicht nachvollzogen.

Für einen Sportverein, einen Jugendclub, einen Chor oder einen Brauchtumspflege-Verein finden die zuständigen Sachbearbeiter*innen im Finanzamt problemlos passende Zwecke in der gesetzlichen Liste für Gemeinnützigkeit. Doch bei anderen Anliegen, wie etwa der Verteidigung von Menschenrechten oder der Demokratie, wird es schwieriger, denn diese Anliegen stehen nicht explizit als Zweck im Gesetz und sind vorhandenen Zwe-

cken nicht eindeutig zuordenbar – das zumindest ist eine Hypothese dieser Studie. Die Sachbearbeiter*innen erkennen zwar, dass solche selbstlos tätigen Vereine offensichtlich die Allgemeinheit fördern. Sie sind bemüht, sie als gemeinnützig anzuerkennen. Doch die vorhandene Auflistung deckt die Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht vollständig ab und spiegelt nicht ausreichend wider, was nach gesellschaftlichem Konsens förderungsfähig ist. Anliegen wie Frieden, Menschenrechte oder demokratische Werte stehen nicht im gesetzlichen Katalog.

Zudem ist die Finanzverwaltung der Auffassung, dass sich gemeinnützige Organisationen nicht oder nur eingeschränkt politisch betätigen dürften. Gerügt wird von Finanzämtern, wenn gemeinnützige Organisationen Forderungen an die Politik erheben, mit Öffentlichkeitsarbeit in die politische Willensbildung eingreifen oder ihre gemeinnützigen Zwecke aus einer bestimmten gesellschaftlichen Haltung heraus verfolgen.

Um einen Verein, der sich für Demokratie einsetzt, als gemeinnützig anerkennen zu lassen, ist Spezialwissen nötig. Den regelmäßigen Prüfungen der Finanzämter gerecht zu werden, erfordert einen hohen Verwaltungsaufwand. Dies führt dazu, dass Gründer von Initiativen in ihrem Engagement frustriert werden. Der Entzug der Gemeinnützigkeit gefährdet bestehende Organisationen. Ein Rechtsstreit

darum bindet Geld und Engagement, das dann für den gemeinnützigen Zweck fehlt.

Beispiele für solche Auseinandersetzungen mit Finanzämtern um Grenzen der Gemeinnützigkeit sind die Gerichtsverfahren von Attac Deutschland und des Hamburger Landesverbands des „Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland“ (BUND).¹ Auch ein Urteil des Bundesfinanzhofs (BFH) zu einer Freimaurerloge im Mai 2017 beschäftigte sich mit Grenzen der Gemeinnützigkeit.² Der Bundesgerichtshof (BGH) entschied im Mai 2017 zugunsten von Kita-Trägervereinen im Streit um die Grenzen wirtschaftlicher Tätigkeit von Vereinen und beseitigte damit Rechtsunsicherheit im zivilgesellschaftlichen Engagement.³

3.2 Die Notwendigkeit, das Problem empirisch nachzuweisen

Diese Problemanalyse wird verschiedentlich bestritten. Die beiden hauptsächlichen Gegenargumente sind:

- Es gehe nur um eine verschwindend geringe Zahl von Einzelfällen, dort vor allem um Fehlentscheidungen von Finanzämtern. Diese würden jedoch von Gerichten korrigiert. Insgesamt gebe es eine einheitliche Anerkennungspraxis.
- Die Bundesregierung behauptete im September 2016 in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der Grünen

Bundestagsfraktion,⁴ dass zahlreiche Tätigkeiten wie Förderung der Menschenrechte oder Engagement gegen Rassismus „zwanglos“ unter gesetzlich definierte Zwecke subsumiert werden könnten. Tatsächlich sind diese Interpretationen den meisten Vereinen und Finanzbeamten nicht bekannt und nicht Teil von Erlassen und Dienstabweisungen.

Die Argumente gegen eine notwendige Änderung können bisher nicht empirisch widerlegt werden, da die meisten Auseinandersetzungen um die Gemeinnützigkeit nicht öffentlich werden und meist vorgerichtlich außerhalb eines förmlichen Verfahrens auftreten.⁵ Mit einem einzelnen Fall an ein Finanzamt heranzutreten taugt ebenfalls nicht als Gegenbeweis, da die meisten politisch tätigen Organisationen tatsächlich keine Probleme wegen ihrer Gemeinnützigkeit bekommen. Die Sachbearbeiter*innen in den Finanzämtern schließen die Lücke zwischen gesellschaftlichem und gesetzlichem Gemeinnützigkeitsverständnis oft durch pragmatisches Handeln.

Doch langfristig können wohlmeinende Zuordnungen von Zwecken durch Finanzämter die Gemeinnützigkeit der Organisationen nicht sichern, da die Gefahr besteht, dass eine spätere neuerliche Beurteilung zu dem Schluss kommt, die Organisation verfolge mit ihrer tatsächlichen Geschäftsführung nicht ausschließlich die als gemeinnützig anerkannten Satzungszwecke.

1 Mehr zu den beiden Fällen siehe unten.

2 Entscheidung vom 17.5.2017, Aktenzeichen V R 52/15, veröffentlicht am 2.8.2017. Siehe auch: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/keine-gemeinnuetzigkeit-fuer-sexisten/> (abgerufen am 1.12.2017).

3 Beschluss vom 16. Mai 2017, Aktenzeichen II ZB 7/16. Siehe auch: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/gemeinnuetzige-kita-vereine-koennen-vereine-bleiben/> (abgerufen am 1.12.2017).

4 Bundestags-Drucksache 18/9573, siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politische-taetigkeiten-koennen-gemeinnuetzig-sein/> (abgerufen am 1.12.2017).

5 Siehe dazu z.B. <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/beispiele-fuer-gemeinnuetzigkeitsprobleme/> (abgerufen am 1.12.2017).

3. PROBLEME DES GEMEINNÜTZIGKEITSRECHTS

3.3 Einzelne Zwecke und ihre Probleme

In der oben zitierten Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage werden verschiedene Themen und Zwecke untersucht. Die spezifischen Probleme sind Grundlage für diese Studie und die Fallkonstruktionen.

Förderung des demokratischen Staatswesens

„Allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens im Geltungsbereich dieses Gesetzes; hierzu gehören nicht Bestrebungen, die nur bestimmte Einzelinteressen staatsbürgerlicher Art verfolgen oder die auf den kommunalpolitischen Bereich beschränkt sind“, lautet heute der 24. Zweck in § 52 der Abgabenordnung. Dieser Zweck wurde Ende 1983 als damals dritter gemeinnütziger Zweck ins Gesetz eingefügt als Konsequenz daraus, dass erstmals die Finanzierung von Parteien und die Begünstigung von Parteispenden ausdrücklich gesetzlich geregelt wurden. Die Gesetzesänderungen waren eine Folge der Flick-Affäre. Seit 1969 hatte insbesondere der Flick-Konzern über den Umweg eines gemeinnützigen Vereins hohe Spenden an CDU, CSU, SPD und FDP geleitet, um damit die Herkunft der Spenden zu verschleiern und sich selbst einen Steuervorteil zu verschaffen. Im Zuge der Gesetzesänderungen wurden gemeinnützige Organisationen und Parteien steuerlich unterschieden.

Mit dem neuen Zweck wurde Gemeinnützigen ausdrücklich ermöglicht, sich politisch einzumischen. Vermieden werden sollte, dass Einzelinteressen verfolgt werden (was jedoch bereits durch das Gebot der Selbstlosigkeit ausgeschlossen ist). Die im Gesetzestext erwähnte Ausnahme der Kommunalpolitik sollte einerseits verhindern, dass kommunale Wählergemeinschaften unter dem Segel der Gemeinnüt-

zigkeit fahren. Andererseits gab und gibt es Befürchtungen, dass im kommunalen Bereich schon mit kleinen Beträgen erheblicher Einfluss genommen werden kann.

Die Finanzverwaltung interpretiert diesen Zweck jedoch im Anwendungserlass höchst einschränkend:

„Eine steuerbegünstigte allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens ist nur dann gegeben, wenn sich die Körperschaft umfassend mit den demokratischen Grundprinzipien befasst und diese objektiv und neutral würdigt.“ (Abschnitt 43, Ziffer 8 AEAO)

Die Bundesregierung mag diese Einschränkung offenbar nicht mehr teilen. Als Antwort auf eine Große Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen schreibt die Regierung am 7. September 2016:

„Organisationen, die sich gegen Diskriminierungen, Gewalt und andere verfassungswidrige Bestrebungen stark machen, können bereits jetzt für die Förderung der rechtsstaatlichen Demokratie als gemeinnützig anerkannt werden.“⁶

Der von der Regierung genannte Zweck steht nicht im Gesetz, aber offenbar ist der Zweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“ gemeint.

Wie dieser Zweck zu interpretieren ist, ist auch Gegenstand des Rechtsstreits von Attac um seine Gemeinnützigkeit. Das Hessische Finanzgericht folgte der Argumentation von Attac, dass unter diesem Zweck politische Kampagnen subsumiert werden können. In der Nichtzulassungs-

⁶ Bundestags-Drucksache 18/9573, Antwort auf Frage 14. Siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politische-taetigkeiten-koennen-gemeinnuetzig-sein/> (abgerufen am 1.12.2017).

beschwerde gegen dieses Urteil, die auf Anweisung des Bundesfinanzministeriums betrieben wird, wird die Interpretation dieses Zwecks nicht weiter thematisiert.⁷

(Politische) Bildung

Viele Vereine, die zur Förderung der Allgemeinheit selbstlos auf politische Entscheidungen einwirken wollen, wählen als Zweck „Förderung der Erziehung, Volks- und Berufsbildung“ (Ziffer 7 der Zweckliste in § 52 der Abgabenordnung), im engeren Sinne „Volksbildung“ oder „politische Bildung“. Die Finanzverwaltung erklärt dazu im Anwendungserlass:

„Ist hingegen Zweck der Körperschaft die politische Bildung, der es auf der Grundlage der Normen und Vorstellungen einer rechtsstaatlichen Demokratie um die Schaffung und Förderung politischer Wahrnehmungsfähigkeit und politischen Verantwortungsbewusstseins geht, liegt Volksbildung vor. Diese muss nicht nur in theoretischer Unterweisung bestehen, sie kann auch durch den Aufruf zu konkreter Handlung ergänzt werden. Keine politische Bildung ist demgegenüber die einseitige Agitation, die unkritische Indoktrination oder die parteipolitisch motivierte Einflussnahme.“ (Abschnitt 43, Ziffer 8 AEAO)

Bildung ist ein Metazweck. Anders als etwa bei der Förderung von Umweltschutz oder Tierschutz wird kein konkretes Thema bezeichnet, sondern eher eine Art und Weise. Damit kann Bildung gemeinnützig zu allen Themen und Gegenständen betrieben werden.

⁷ Siehe dazu u. a.: Zur eingelegten Beschwerde <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/begruendung-nichtzulassungsbeschwerde-attac/> (abgerufen am 1.12.2017). Zur Urteilsbegründung des Gerichts <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/gericht-begrundet-gemeinnuetzigkeit-von-attac/> (abgerufen am 1.12.2017).

Strittig ist jedoch, wie sehr Bildungsarbeit Stellung beziehen darf oder von einem bestimmten Weltbild ausgehen darf. Im Fall von Attac hatte das Finanzamt argumentiert, Bildung in dem Sinne müsse vor allem zu einer Mehrung von Wissen führen. In der Nichtzulassungsbeschwerde vor dem Bundesfinanzhof geht das Finanzamt auf Weisung des Bundesfinanzministeriums noch weiter und meint, mit dem gemeinnützigen Zweck der Bildung dürfte nur der Status quo dargestellt werden. Alternative Lösungsansätze zu erarbeiten und vorzustellen sei der Politik vorbehalten.⁸

In jedem Fall ist der Zweck der „Volksbildung“ nur eine Krücke, wenn es einem Verein tatsächlich um konkrete Themen geht. Wenn ein Verein Stellungnahmen abgibt und Forderungen erhebt, muss er genau darstellen, wie er damit Bildungsarbeit betreibt oder wie diese Positionen Ergebnis eines Bildungsprozesses wurden. Gelingt ihm das nicht, besteht die Gefahr, dass ein Finanzamt die Gemeinnützigkeit rückwirkend aberkennt. Denn ein gemeinnütziger Verein darf ausschließlich seine gemeinnützigen Zwecke verfolgen. Kommt das Finanzamt zu der Überzeugung, dass einzelne Aktivitäten nicht mehr der Bildung dienen, kann es die Gemeinnützigkeit entziehen.

Konkrete Zwecke wie Umweltschutz

Im Vorteil sind Organisationen, deren Anliegen sich in den gesetzlichen gemeinnützigen Zwecken wiederfinden. Zwar behauptet die Finanzverwaltung, es gebe keine politischen Zwecke in der Gemeinnützigkeit. Doch eine Reihe von gesetzlichen Zwecken ist politisch aufgeladen, etwa der Umweltschutz oder die Gleichbe-

⁸ Seite 8 der Begründung der Nichtzulassungsbeschwerde, vgl. <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/begruendung-nichtzulassungsbeschwerde-attac/> (abgerufen am 1.12.2017).

3. PROBLEME DES GEMEINNÜTZIGKEITSRECHTS

rechti gung von Mann und Frau. Der Bundesfinanzhof hat im Streit um die Gemeinnützigkeit des BUND Hamburg Anfang 2017 zum wiederholten Male festgestellt, dass politische Tätigkeiten zur Verfolgung des Zwecks Umweltschutz erlaubt, ja oft sogar geboten sind.⁹

Bereits in den 1980er Jahren hatte der Bundesfinanzhof (BFH) erklärt, dass es kein gesellschaftliches Thema gebe, dessen Behandlung Parteien vorbehalten sein könne, da alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens von politischen Entscheidungen durchzogen seien.¹⁰

Politische Betätigung

Streitfall ist häufig die politische Betätigung zur Verfolgung gemeinnütziger Zwecke. Das Gesetz, die Abgabenordnung, nennt keine diesbezüglichen Einschränkungen. Es verbietet den Einsatz von Mitteln, um politische Parteien zu unterstützen (§ 55 AO) – mehr nicht. Das Wort „politisch“ kommt noch an zwei weiteren Stellen vor: beim gemeinnützigen Zweck, sich für politisch Verfolgte einzusetzen (§ 52 Absatz 2 Satz 1 Ziffer 10), und beim Zweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“ (§ 52 Absatz 2 Satz 1 Ziffer 24), in dem ausdrücklich kommunalpolitische Zwecke ausgeschlossen werden. (Wir lesen diesen Zweck im Umkehrschluss so, dass politische Tätigkeiten auf Landes- oder Bundesebene unter diesem Zweck eindeutig erlaubt sind, was sich auch aus der Geschichte dieses Zwecks ergibt.)

Die Finanzverwaltung ist zu Recht bemüht zu verhindern, dass über den Umweg des

Gemeinnützigkeitsrechts Parteien finanziert werden. Dabei schießt sie jedoch über das Ziel hinaus und versucht für Gemeinnützige jegliche politische Betätigung einzuschränken. Der Bundesfinanzhof (BFH), als höchstes Finanzgericht in diesen Fragen zuständig, hat diese Beschränkungen immer wieder aufgehoben. Zuletzt hat er in diesem Jahr im Fall des BUND Hamburg erklärt, dass die Ziele gemeinnütziger Zwecke fast zwangsläufig mit politischer Einflussnahme verbunden sein müssen und dass dies erlaubt ist, solange der Verein dadurch nicht zu einer Partei wird. Eine Partei wiederum ist charakterisiert dadurch, dass sie zu Wahlen antritt.¹¹

Die Finanzverwaltung dagegen bestreitet dieses Recht auf Verwendung politischer Mittel immer wieder. Aus den BFH-Urteilen hat sie widersprüchliche und unklare Regeln im Anwendungserlass zur Abgabenordnung (AEAO) gestrickt. Im Anwendungserlass steht dazu in durchaus verwirrender Weise in Abschnitt 43, Ziffer 15:

„Politische Zwecke (Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, Förderung politischer Parteien u. dgl.) zählen grundsätzlich nicht zu den gemeinnützigen Zwecken i. S. d. § 52 AO.

Eine gewisse Beeinflussung der politischen Meinungsbildung schließt jedoch die Gemeinnützigkeit nicht aus (BFH-Urteil vom 29.8.1984, I R 203/81, BStBl II S. 844). Eine politische Tätigkeit ist danach unschädlich für die Gemeinnützigkeit, wenn eine gemeinnützige Tätigkeit nach den Verhältnissen im Einzelfall zwangsläufig mit einer politischen Zielsetzung verbunden ist und die unmittelbare Einwirkung auf die politischen Parteien

⁹ BFH-Entscheidung vom 20.3.2017, X R 13/15, veröffentlicht am 9.8.2017, siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politik-ohne-parteipolitik/> (abgerufen am 1.12.2017).

¹⁰ BFH-Entscheidung vom 29. April 1984, I R 203/81, BFH-Entscheidung vom 23.11.1988, I R 11/88 (abgerufen am 1.12.2017).

¹¹ BFH-Entscheidung vom 20.3.2017, X R 13/15, veröffentlicht am 9.8.2017, siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politik-ohne-parteipolitik/> (abgerufen am 1.12.2017).

3. PROBLEME DES GEMEINNÜTZIGKEITSRECHTS

und die staatliche Willensbildung gegenüber der Förderung des gemeinnützigen Zwecks weit in den Hintergrund tritt. Eine Körperschaft fördert deshalb auch dann ausschließlich ihren steuerbegünstigten Zweck, wenn sie gelegentlich zu tagespolitischen Themen im Rahmen ihres Satzungszwecks Stellung nimmt. Entscheidend ist, dass die Tagespolitik nicht Mittelpunkt der Tätigkeit der Körperschaft ist oder wird, sondern der Vermittlung der steuerbegünstigten Ziele der Körperschaft dient (BFH-Urteil vom 23.11.1988, I R 11/88, BStBl 1989 II S. 391).

Dagegen ist die Gemeinnützigkeit zu versagen, wenn ein politischer Zweck als alleiniger oder überwiegender Zweck in der Satzung einer Körperschaft festgelegt ist oder die Körperschaft tatsächlich ausschließlich oder überwiegend einen politischen Zweck verfolgt.“

Dieser vom Bundesfinanzministerium herausgegebene, in Absprache mit den Ländern erstellte Erlass ist für die Finanzämter bindend, aber keine Norm. Gerichte können das Gesetz anders interpretieren.

Im Anwendungserlass wird nicht klar getrennt zwischen politischen Mitteln zur Verfolgung des gemeinnützigen Zwecks und politischen Zwecken. Zudem sind viele gemeinnützige Zwecke politisch aufgeladen. Was ein „politischer Zweck“ sein soll, wird nicht deutlich. Eventuell gemeint ist ein allgemeines Mandat, sich zu allen politischen Themen zu äußern, wie es Parteien haben. Gemeinnützige Organisationen dürfen ihre Mittel ausschließlich (und nicht nur überwiegend) für ihre gemeinnützigen Zwecke aufwenden, unabhängig von der Art der Tätigkeit.

Ein zentraler Satz in diesem AEAO lautet, dass politische Zwecke in einer gemeinnützigen Satzung nicht überwiegen dürfen.

Der Satz stützt sich auf ein BFH-Urteil von 1984 (Aktenzeichen I R 203/81) und ist inzwischen wenig hilfreich, da heute gemeinnützige Zwecke explizit im Gesetz stehen – und diese oft politisch aufgeladen sind. Der BFH hat diesen Satz in der BUND-Entscheidung (BFH-Entscheidung vom 20. März 2017, X R 13/15, veröffentlicht am 9. August 2017)¹² aufgegriffen und klarer auf die Tätigkeiten statt auf die Zwecke bezogen – damit aber eher eine Unlogik aufgebaut: Er schreibt, politische Einflussnahme dürfe die anderen von der Körperschaft entfalteten Tätigkeiten nicht weit überwiegen. Zuvor legt das Gericht jedoch dar, dass politische Einflussnahme Teil der gemeinnützigen Tätigkeiten sein kann. Warum diese gemeinnützige Tätigkeit andere gemeinnützige Tätigkeiten nicht „überwiegen“ darf, erschließt sich nicht.

Im Erlass wurde diese Entscheidung noch nicht aufgenommen (Stand Februar 2018).

Es gibt Vorschläge, denen zufolge gemeinnützigen Organisationen in begrenztem Umfang auch Äußerungen oder Mittelverwendungen zu allgemeinpolitischen Fragen erlaubt sein sollen, ohne den Nachweis führen zu müssen, dass sie dadurch ihren Zweck verwirklichen.¹³ Infolgedessen könnte sich etwa ein Sport- oder Kulturverein öffentlich gegen Rassismus aussprechen.

3.4 Praxisrelevanz der Probleme

Bereits der Anwendungserlass des Bundesfinanzministeriums steht im Widerspruch zu den öffentlichen Aussagen der

¹² <https://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bfh&Art=en&nr=34884> (abgerufen am 1.12.2017).

¹³ Unter anderem von Michael Ernst-Pörksen, siehe Kapitel 5 „Handlungsempfehlungen“.

3. PROBLEME DES GEMEINNÜTZIGKEITSRECHTS

Bundesregierung. Die Erfahrung vieler gemeinnütziger Organisationen und von Steuerberater*innen ist, dass Finanzämter oft die Anerkennung der Gemeinnützigkeit ablehnen, wenn das Anliegen des Vereins politisch aufgeladen ist – oder dass Vereine mit Zwecken anerkannt werden, zu denen das Anliegen nicht passt, so dass später die tatsächliche Geschäftsführung gerügt wird. Diese Erfahrung stützt sich bisher nur auf Einzelfälle, so dass eine systematische Untersuchung nottut.

Die beiden prominentesten Einzelfälle der vergangenen Jahre wurden bereits oben bei der Untersuchung einzelner Zwecke angesprochen: Attac und BUND Hamburg. Welche Beschränkungen der Streit um deren Gemeinnützigkeit für die demokratische Debatte und politische Kultur bedeuten, wird im Folgenden dargestellt.

Attac und wirtschaftspolitische Alternativen

Das globalisierungskritische Netzwerk Attac ist ein vielfältiger Zusammenschluss von Menschen und Organisationen. Sein Themenspektrum ist weit. Es versteht sich als Bildungsbewegung, die zu einer besseren Welt beitragen möchte – selbstlos und zum Wohl der Allgemeinheit. Mit dem Slogan „Eine andere Welt ist möglich“ will Attac insbesondere in Fragen der Wirtschaftsordnung zeigen, dass es Alternativen zu bestehenden Regeln gibt.

Die erarbeiteten Alternativen bringt Attac immer wieder mit Protesten auf die Straße. Ein Merkmal von Attac ist vielfältiger, bunter, auch provokanter Protest, oft in Verbindung mit anderen Akteuren. In seiner eigenen Netzwerkstruktur versucht Attac, andere Formen demokratischer Beteiligung und Entscheidung auszuprobieren, als sie in der Staatsordnung oder in klassischen Vereinen üblich sind.

Attac hat mit Protesten, Expertise und Bildungsarbeit, über Bücher, Gutachten, Kongresse und Vorträge ganz maßgeblich politische Debatten beeinflusst. Die Forderung nach einer Finanztransaktionssteuer (auch Tobin-Steuer) als Gründungsidee des globalen Netzwerks ist in Deutschland mittlerweile offizielle Regierungspolitik. Als ein Träger der Kampagne „Bahn für Alle“ hat Attac dazu beigetragen, die Beteiligung des Zweiten Sektors (privatwirtschaftlicher Sektor) an der staatlich getragenen Deutsche Bahn AG zu verhindern, und damit eine Debatte über den Stellenwert von Daseinsvorsorge und öffentlicher Infrastruktur befeuert.

Attac Deutschland finanziert sich hauptsächlich aus der Zivilgesellschaft heraus durch Spenden und Beiträge. Für einzelne Projekte, etwa Kongresse, erhält Attac Zuwendungen von öffentlichen und privaten Geldgebern. Attac hat sich als Prototyp einer zivilgesellschaftlichen Organisation in Deutschland aufgestellt: als eingetragener gemeinnütziger Verein.

Im Jahr 2014 hat das zuständige Finanzamt in Frankfurt am Main Attac die Gemeinnützigkeit entzogen, nachdem es jahrelang weder die Satzung noch die Tätigkeiten als unvereinbar mit gemeinnützigkeitsrechtlichen Regeln eingestuft hatte. Das Finanzamt monierte unter anderem, dass sich Attac in politische Debatten einmische und dass seine Aktivitäten nicht gemeinnützigen Zwecken dienten. In der Vereinssatzung genannte Zwecke wie Solidarität würden keinem der gesetzlichen Zwecke entsprechen.

Durch die Aberkennung der Gemeinnützigkeit war und ist Attac in seiner Existenz gefährdet. Attac kann bei den meisten Institutionen keine Fördermittel mehr beantragen, da diese in der Regel nur an gemeinnützige Organisationen ver-

3. PROBLEME DES GEMEINNÜTZIGKEITSRECHTS

geben werden. Spender*innen konnten ihre Zuwendungen nicht mehr steuerlich absetzen. Insbesondere muss Attac sein Vermögen abgeben, wenn der Entzug der Gemeinnützigkeit rechtskräftig wird. Die Vermögensabführung ist die gesetzlich geregelte Folge, wenn eine Organisation nicht mehr gemeinnützig ist.

Das Verfahren ist weiterhin in der Schwebe, nachdem Attac zwar eine Klage vor dem Hessischen Finanzgericht gewonnen hatte,¹⁴ das Frankfurter Finanzamt jedoch auf Weisung des Bundesfinanzministeriums im Mai 2017 Beschwerde gegen das Urteil beim Bundesfinanzhof einlegte. In der Begründung spricht das Finanzamt Attac und allen anderen gemeinnützigen Organisationen das Recht ab, unter dem Zweck der Bildung gesellschaftliche Alternativen aufzeigen zu dürfen. Im Dezember 2017 hat der Bundesfinanzhof der Beschwerde stattgegeben und damit das Revisionsverfahren eingeleitet.¹⁵

Mehr dazu unter

- www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/attac
- www.attac.de/jetzt-erst-recht/

Volksentscheid des „Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland“ (BUND)

In Hamburg hat der Gesetzgeber die Möglichkeit geschaffen, dass über politische Fragen nicht nur das Parlament, sondern mit einem Volksentscheid auch alle Bürger*innen entscheiden können.

¹⁴ Aktenzeichen 4 K 179/16, weitere Informationen und Links zum Urteilstext hier: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/gericht-begrundet-gemeinnuetzigkeit-von-attac/> (abgerufen am 1.12.2017).

¹⁵ Aktenzeichen V R 60/17: <https://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bfh&nr=35361&Art=ah> (abgerufen am 22.12.2017).

Der „Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland“ (BUND) in Hamburg hatte deshalb mit anderen Partnern einen Volksentscheid initiiert mit dem Ziel, die Energienetze wieder in die öffentliche Hand zu überführen, damit so demokratisch gesteuert erneuerbare Energien gefördert werden könnten. Damit verfolgte der BUND seinen gemeinnützigen Zweck des Umweltschutzes.

Das Hamburger Finanzamt war der Auffassung, dass eine solche politische Aktivität mit der Gemeinnützigkeit nicht vereinbar sei. Es bezweifelte zudem, dass durch den Volksentscheid tatsächlich der Umweltschutz gefördert werden könne. In jedem Fall sei eine politische Aktivität keine unmittelbare Förderung der Allgemeinheit, wie das Gesetz sie für gemeinnützige Organisationen verlangt.

Der BUND ist ein gemeinnütziger Verein, der seine Arbeit vor allem durch Spenden und Mitgliedsbeiträge finanziert, aber auch durch öffentliche und private Fördermittel. In dem Rechtsstreit hat das Finanzamt davon abgesehen, dem BUND die Gemeinnützigkeit zu entziehen. Stattdessen forderte es eine Nachversteuerung für zwei Spenden, die der BUND zur Finanzierung des Volksentscheids angenommen und wofür er Spendenbescheinigungen ausgestellt hatte.

Nach sechs Jahren Verfahrensdauer hat der Bundesfinanzhof Anfang 2017 klargestellt, dass gemeinnützige Organisationen selbstverständlich politische Mittel einsetzen können, um ihre Zwecke zu verfolgen. Dies mache sie noch nicht zu einer Partei.¹⁶

¹⁶ BFH-Entscheidung vom 20.3.2017, X R 13/15, veröffentlicht am 9.8.2017: <https://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bfh&Art=en&nr=34884> (abgerufen am 1.12.2017).

3. PROBLEME DES GEMEINNÜTZIGKEITSRECHTS

Volksbegehren sind ein starkes demokratisches Instrument. Wenn Parteien ein solches Volksbegehren organisieren oder unterstützen, können sie dafür steuerbegünstigte Spenden und ihre Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung verwenden. Wenn die Regierung für Zustimmung oder Ablehnung eines Volksbegehrens wirbt, kann sie dazu Steuermittel einsetzen. Sollten Gemeinnützige sich nicht an Volksbegehren beteiligen dürfen, wie es Finanzämter verlangen, wäre zivilgesellschaftliches Engagement an dieser Stelle finanziell stark benachteiligt. Volksbegeh-

ren würden dann auf ein Instrument von Parteien und Staat reduziert, statt das zivilgesellschaftliche Instrument zu sein, als das sie gedacht sind.

Mehr dazu unter

- <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/tag/bund/>
- <http://unser-netz-hamburg.de/>
- <https://bund-hamburg.bund.net/service/presse/detail/news/beteiligung-am-volksentscheid-gemeinnuetzig/>

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

4.1 Studie zur Finanzamtspraxis

Geführte Nachweise

Die vorliegende repräsentative Studie weist nach, dass die skizzierten Probleme für politisches zivilgesellschaftliches Engagement im Gemeinnützigkeitsrecht keine Einzelfälle sind. Die Erfahrung vieler gemeinnütziger Organisationen und Steuerberater*innen, dass politisch aufgeladene Anliegen von Finanzämtern oft abgelehnt oder aber mit unpassenden Zwecken für gemeinnützig erklärt werden, wird damit empirisch bestätigt. Dabei wird deutlich, dass die Ursache der Probleme nicht etwaige Anwendungsfehler der Sachbearbeiter*innen sind, sondern durch Abgabenordnung und Anwendungs-erlass systematisch produziert werden. Nicht zuletzt wird damit die Behauptung der Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Große Anfrage (siehe oben, Kapitel 3, „Die Notwendigkeit, das Problem empirisch nachzuweisen“) widerlegt. Gemeinnützigkeit ist für zivilgesellschaftliche Organisationen, die politisch mitgestalten wollen, oft mehr Hürde als Hilfe.

Hypothesen

Die Null-Hypothese lautet:

- Alle Finanzämter beurteilen in ihrer Entscheidung über die Anerkennung der Gemeinnützigkeit gleiche Sachverhalte gleich.

Der Begriff „Null-Hypothese“ beschreibt eine Annahme, die in einer Untersuchung zu widerlegen versucht wird. Gelingt es nicht, sie zu widerlegen, gilt die Annahme, dass die Realität so ist, wie mit der Null-Hypothese beschrieben. In unserem Fall beschreibt die Null-Hypothese den Zustand, der von einer gleichmäßigen Rechtsanwendung zu erwarten wäre. Wäre die Rechtslage eindeutig und die Anwendung frei von anderen Einflüssen, würde die Null-Hypothese bestätigt. Die Alternativ-Hypothese ist, dass gleiche Fälle nicht gleich beurteilt werden.

Als „Alle Finanzämter beurteilen gleiche Sachverhalte gleich“ definieren wir: Mindestens 90 Prozent der Ämter beurteilen den gleichen Fall gleich.

Weitere Hypothesen lauten:

- Finanzämter wenden das Recht verschieden und uneinheitlich an.
- Das Spezialwissen über Auslegungen und Subsumtionen, das z. B. die Bundesregierung voraussetzt, ist in vielen Finanzämtern nicht vorhanden.
- Es werden Anliegen als nicht gemeinnützig abgelehnt, die die Bundesregierung in ihrer Antwort vom 7. September 2016 auf eine Große Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen (Bundestags-Drucksache 18/9573)¹ als problemlos zuordenbar beschreibt.

¹ Siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politische-taetigkeiten-koennen-gemeinnuetzig-sein/> (abgerufen am 1.12.2017).

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

- Es wird zu ungeeigneten Zwecken wie Volksbildung geraten, die später mit der tatsächlichen Geschäftsführung kollidieren können.

Darüber hinaus könnte geprüft werden:

- Welche verschiedenen Lösungen schlagen Finanzämter vor?
- Gibt es regionale Unterschiede bei den Antworten? (Es wird kolportiert, im Süden würden Finanzämter großzügiger agieren.)

4.2 Operationalisierung der Probleme in typische Fälle

Um die Anwendung von Abgabenordnung und Anwendungserlass bei politisch aufgeladenen Anliegen überprüfen zu können, haben wir Vereine konstruiert, die jeweils ein typisches Problem aufweisen. Je Verein wurde nur ein Problem gewählt, um im Sinne eines a/b-Tests möglichst genau vergleichen zu können, woran eine Anerkennung der Gemeinnützigkeit scheitern würde. Wenn die Anerkennung bereits an einem anderen Problem als etwa dem richtigen Zweck oder der politischen Betätigung scheitern würde, könnte keine Aussage getroffen werden. Ebenso nicht, wenn unklar wäre, ob die Gemeinnützigkeit am fehlenden Zweck oder an der politischen Tätigkeit scheiterte.

Die Probleme für gesellschaftlich aktive Gruppen hinsichtlich der Gemeinnützigkeit sind komplex. Insofern war es schwierig, sich auf wenige, aber exemplarische Beispiele zu beschränken.

Auch sollten die gewählten Fälle grenzwertig sein: Die Entscheidung „gemeinnützig: Ja oder Nein“ sollte nicht auf der Hand liegen, sondern die Finanzämter sollten in jedem Fall gezwungen sein, genauer abzuwägen und zu überlegen. Zugleich

durften die Fälle nicht zu schwierig konstruiert werden, damit die Entscheidung möglichst im Finanzamt getroffen werden konnte und nicht übergeordnete Behörden angefragt werden mussten, denen die gleichartigen Anfragen auffallen könnten.

Die Fälle mussten realistisch sein und tatsächliche Probleme aufgreifen, damit sie nicht als Test erkennbar waren. Wenn sie laufenden Verfahren oder aktuellen politischen Aussagen zu nahe kamen, hätten sie als konstruiert erkannt werden oder zumindest eine besondere Aufmerksamkeit der Sachbearbeiter*innen bekommen können.

Ein weiteres Kriterium war, die Fälle nicht zu provokant zu gestalten, damit eventuelle persönliche Einstellungen der Sachbearbeiter*innen keine Rolle spielten. Deshalb verzichteten wir zum Beispiel im Bereich Antidiskriminierung auf einen Fall, der Genderfragen oder gleiche Rechte für Homo- und Heterosexuelle thematisierte.²

Die Anerkennung sollte nicht an formalen Fragen scheitern, weshalb die weitgehend identischen Satzungen gründlich vorzubereiten waren.³

Konstruktion und Merkmale der Fälle

Zur Konstruktion der Fälle wurden zunächst typische Problemfelder definiert,

² Auf Genderfragen richtete sich nach Abschluss der Studie im November 2017 der Blick der Öffentlichkeit in besonderem Maße. Das Bundesverfassungsgericht entschied, dass das Geburtenregister nicht zu einer Geschlechtszuordnung „männlich“ oder „weiblich“ zwingen, sondern dass ein drittes Geschlecht gewählt werden darf. Sich als Verein für die Anerkennung eines dritten Geschlechts einzusetzen, wäre ein spannender Fall. Denn die Abgabenordnung sieht als Zweck nur „Gleichberechtigung von Männern und Frauen“ vor.

³ Im Lauf der Untersuchung stellte sich heraus, dass es dennoch auch zu anderen Teilen der Satzung zu Nachfragen kam, unter anderem zur empfangenden Körperschaft bei Auflösung des Vereins. Mehr dazu im Abschnitt „Aufgetretene Probleme während der Durchführung“ (siehe Kapitel 4.4, S. 49).

TABELLE 1: FALL-LANDSCHAFT I

	ZWECKZUORDNUNG SCHWIERIG	ZWECKZUORDNUNG EINDEUTIG
Politische Mittel	Europäische Demokraten	Musik ist Leitkultur
Mittel unproblematisch	Farbiges Deutschland	

die immer wieder Anlass zur Diskussion mit Finanzämtern geben. Hierzu gehören der Einsatz für Demokratie, gegen Diskriminierung von Minderheiten und die explizit politische Betätigung.

Die Fälle bestanden aus

1. dem Vereinsnamen,
2. der Beschreibung des Anliegens,
3. dem angestrebten gemeinnützigen Zweck,
4. der Beschreibung der Zweckverwirklichung,
5. der Frage ans Finanzamt sowie
6. Annahmen zu den Antworten.

Die Punkte 2 und 6 dienen vor allem der eigenen Vorbereitung. Die Punkte 1, 3, 4 und zum Teil 2 (als Präambel) werden in Mustersatzungen eingefügt. Punkt 5 wird in einem Anschreiben an das Finanzamt mit der Bitte um Prüfung der Gemeinnützigkeit formuliert.

Auswahl der Fälle

Aus methodischen Gründen konnten nur drei Fälle ausprobiert werden.⁴ Wir haben uns entschieden für die fiktiven Vereine:

- „Musik ist Leitkultur“,
- „Europäische Demokraten“,
- „Farbiges Deutschland“.

Diese Fälle umfassten sowohl Probleme der Zweckzuordnung als auch Fragen politi-

scher Mittel zur Verfolgung des Zwecks und lassen sich so darstellen wie in Tabelle 1.

Wenn der Zweck klar ist und die Mittel zur Zweckverfolgung unproblematisch sind, steht einer Anerkennung der Gemeinnützigkeit durch die Finanzämter nichts entgegen. Einen solchen Fall haben wir nicht geprüft. Theoretisch hätten wir auch ein solches Design aufnehmen können, um zu messen, wie sehr die Beurteilung zwischen Standardfällen und komplizierten Fällen differiert. Wir haben darauf verzichtet, da wir die Zahl der Finanzämter nicht beliebig oft teilen konnten und wir davon ausgegangen sind, dass die Finanzämter üblicherweise einheitlich entscheiden.

Verworfen haben wir die Variante, ein Anliegen darzustellen und zu fragen, welcher Zweck vorgeschlagen wird. Dies hätte spannende Erkenntnisse gebracht, und tatsächlich haben auch einige Finanzämter Alternativzwecke genannt. Doch andere haben darauf hingewiesen, dass sie nicht beraten dürften. Wir hätten also auf die offene Frage nur wenige Antworten bekommen.

Fall „Musik ist Leitkultur“

Bei diesem Fall ist der gesetzliche Zweck unstrittig: Musik gehört zu Kunst und Kultur; die Förderung von Kunst und Kultur ist ein eigener gemeinnütziger Zweck in der Abgabenordnung. Der von uns konstruierte Verein erklärt in seiner Satzung:

„Wir setzen uns für die musikalische Bildung in Deutschland ein. Ein klassisches

⁴ Die verworfenen Fälle sind im Anhang dargestellt.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

Musikinstrument zu spielen, gehört zur Leitkultur Deutschlands.“

Damit ist der Zweck klar, der Verein erscheint eher konservativ als links.

Strittig sind in dem Fall die eingesetzten Mittel zur Zweckverwirklichung, denn die sollen ausdrücklich auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen:

„Deshalb fordern wir ein Musikschul-Gesetz, mit dem die öffentliche Hand verpflichtet wird, Musikschulen so zu fördern, dass Instrumental-Unterricht für alle Kinder und Jugendlichen möglich ist oder fester Bestandteil des Regelschulunterrichts wird.“

Zur Verwirklichung des Satzungszwecks sollen laut Satzung die folgenden Mittel eingesetzt werden:

- „aktive Lobbyarbeit bei Regierung, Parteien und im Parlament;
- Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen;
- Öffentliche Vorstellung und Werbung für Gesetzesvorschläge“.

Eine Parallele zu diesem Fall sind ortsgebundene Vereine, die etwa für Kultur, Bildung, Jugendhilfe oder Altenhilfe tätig und dafür als gemeinnützig anerkannt sind und die mit politischen Mitteln wie Demonstrationen, Pressekonferenzen und Gesprächen mit Parteien Einfluss nehmen wollen auf die Entscheidung der Kommune, welche Zuschüsse sie erhalten. Mit dem Streit um ihre Finanzierung bzw. der Finanzierung ihrer Ziele verfolgen sie fraglos ihre gemeinnützigen Zwecke.

Fall „Europäische Demokraten“

Mit diesem Fall haben wir ein Anliegen konstruiert, das offensichtlich legitim und för-

derwürdig ist, aber aus unserer Sicht keinen passenden Zweck im gesetzlichen Katalog findet – wohl aber aus Sicht der Bundesregierung. Der Fall lehnt sich an „Pulse of Europe“ an, einen Verein, der im Frühjahr 2017 von vielen Parteien und Politikern gelobt wurde, der politische Forderungen erhebt und darum tatsächlich Probleme hatte, als gemeinnützig anerkannt zu werden. Offenbar ist dies jetzt geschehen, wir wissen jedoch nicht, für welche Zwecke.⁵

Hier geht es also vor allem darum, einen passenden Zweck zu finden, zugleich ist das Anliegen von Anfang an politisch aufgeladen. Als einziger möglicher Zweck scheint die „Förderung des demokratischen Staatswesens“ in Frage zu kommen – die im Gesetz allerdings „auf den Geltungsbereich dieses Gesetzes“ eingeschränkt ist.

In die Satzung des Vereins haben wir geschrieben:

„Wir wollen die freiheitlich-demokratische Grundordnung mit ihrem Dreiklang aus Gewaltenteilung, Menschenwürde und Demokratie in Deutschland verteidigen und auf Europa ausstrahlen lassen. Wir verteidigen diese Werte gegen Hass, Populismus und Rassismus. Wir wollen eine demokratische EU und sehen das föderale System der Bundesrepublik als Vorbild dafür. Wir wollen keine Nivellierung in der EU auf niedrigerem demokratischem Niveau als in Deutschland.“

Dafür verteidigen wir die Rolle politischer Parteien im demokratischen System als Mittler des Bevölkerungswillens, ohne uns selbst hinter eine Partei zu stellen und ohne selbst zu Wahlen antreten zu wollen.

⁵ Auf der Website <https://pulseofeurope.eu/de/> finden sich keine Informationen zu Satzung oder Anerkennungsbescheid des Finanzamtes (zuletzt geprüft am 24.1.2018). Anfragen dazu wurden nicht beantwortet.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

Wo es nötig ist, deuten wir auf Fehlentwicklungen im demokratischen System und fordern Änderungen und Ergänzungen.“

Durchaus Zweckverwirklichungen mit politischen Mitteln sind laut Satzung:

- „öffentliche Stellungnahmen zur Lage der Demokratie und der Parteien“ und
- „aktives Eintreten gegen Feinde der Demokratie“.

Diese politischen Mittel waren nötig, um deutlich zu machen, dass der Verein nicht nur bilden und aufklären möchte, sondern eigene Positionen hat, für die er eintritt. Eventuell hätte beides noch klarer formuliert werden müssen, denn zu beiden Punkten gab es Nachfragen von Finanzämtern. Insbesondere das „aktive Eintreten“ ließ offenbar häufiger die Alarmglocken schrillen.

Im Brief wurde ausdrücklich nach einem passenden gemeinnützigen Zweck gefragt:

„Wir freuen uns auch sehr über einen Hinweis, welcher gemeinnützige Zweck besser zu unserem Anliegen passen könnte.“

Legt man die Ansicht der Bundesregierung zugrunde, müsste die Antwort leicht sein. Sie schrieb am 7. September 2016 in ihrer bereits zitierten Antwort auf eine Große Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen darüber, ob der Katalog gemeinnütziger Zwecke um die „Förderung des europäischen Gedankens/der europäischen Demokratie/der europäischen Integration“ erweitert werden sollte:

„Die Abgabenordnung bietet eine angemessene Grundlage für vielfältigste Betätigungen im gemeinnützigen Bereich. Zum einen enthält § 52 Absatz 1

Nummer 1 bis 25 der Abgabenordnung einen umfangreichen Katalog gemeinnütziger Zwecke, so dass auch die in der Frage benannten Tätigkeiten zwanglos unter die dort genannten gemeinnützigen Zwecke, wie die ‚Förderung internationaler Gesinnung‘, der ‚Toleranz auf allen Gebieten‘ der ‚Kultur‘ und des ‚Völkerverständigungsgedankens‘, subsumiert werden können. Zum anderen können nach § 52 Absatz 2 Satz 2 der Abgabenordnung neben den Katalogzwecken auch weitere Zwecke für gemeinnützig erklärt werden.“⁶

Fall „Farbiges Deutschland“

In dem Fall geht es um ein Engagement gegen Diskriminierung, also letztlich um die Durchsetzung von Grund- und Menschenrechten. Die Förderung von Menschenrechten ist derzeit kein gemeinnütziger Zweck. Aus unserer Sicht ist die Zweckzuordnung nicht eindeutig möglich, wodurch Rechtsunsicherheit besteht. Zugleich wollten wir den Fall nicht zu sehr politisieren, also nicht die Tätigkeiten zur Zweckverwirklichung zum Streitpunkt machen.

In die Vereinssatzung haben wir als Präambel geschrieben:

„Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 3 des Grundgesetzes verbieten die Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe. Doch auch deutsche Staatsangehörige, die keine helle Haut haben, werden diskriminiert, insbesondere im Berufsleben. Gleiches Geld für gleiche Arbeit gilt nicht nur für Männer und Frauen, sondern auch für Menschen aller Hautfarben. Diskriminierung beginnt bereits bei der Stellen-

⁶ Bundestags-Drucksache 18/9573, Antwort auf Frage 14. Siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politische-taetigkeiten-koennen-gemeinnuetzig-sein/> (abgerufen am 1.12.2017).

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

besetzung: Weiße Menschen bekommen bessere Jobs. Das verstößt gegen das Grundgesetz und gegen die Menschenrechtserklärung. Wir setzen uns für Gleichbehandlung ein.“

Die Zweckzuordnung ist hier schwierig. Vereine, die sich gegen die Diskriminierung von Ausländer*innen oder gegen Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe einsetzen, sind oft gemeinnützig für den gesetzlichen Zweck „Förderung der Völkerverständigung“. Dies halten wir hier für unpassend. „Volk“ wird im öffentlichen Recht heutzutage in der Regel als Staatsvolk verstanden. Die Hautfarbe ist kein Merkmal einer Staatsangehörigkeit, da dies eine völkische, diskriminierende Perspektive beinhalten würde. Deshalb haben wir in den Brief geschrieben:

„Es geht aus unserer Sicht nicht um Völkerverständigung, da die Hautfarbe keine Volkszugehörigkeit kennzeichnet und es nicht um Verständigung zwischen Menschen verschiedener Staatsvölker geht, denn die meisten farbigen Menschen in Deutschland haben einen deutschen Pass.“

Ausschließen wollten wir auch den Zweck „Bildung“, unter den alle Themen subsumiert werden können, solange ausschließlich Aufklärung und Information betrieben wird. Sobald es um Stellungnahmen und Forderungen geht, wird es strittig. Es gibt verschiedene Auffassungen, ob Bildung nur den Status quo darstellen darf oder auch Alternativen; dies ist die Frage, um die das Bundesfinanzministerium gerne vor dem Bundesfinanzhof (BFH) im Fall Attac streiten möchte (siehe Kapitel 3, „Attac und wirtschaftspolitische Alternativen“). Deshalb mussten wir deutlich machen, dass es unserem Verein um mehr geht als Aufklärung, ohne den Verein zu sehr

zu politisieren. Infolgedessen haben wir uns auf wirtschaftliche Ungleichbehandlung berufen, also auf Handlungen Privater statt staatlicher Handlungen, sowie auf Beratung.

Im Brief haben wir geschrieben:

„Wir wollen insbesondere ein Beratungsangebot aufbauen. Es geht auch, aber nicht nur um Bildungsarbeit.“

Als Mittel zur Zweckverwirklichung haben wir u. a. aufgeführt:

- „Schulung von Personalverantwortlichen“ und
- „Vorschläge für Regelungen gegen Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe“.

Der Fokus auf private Arbeitgeber hätte noch deutlicher werden können.

Wegen der schwierigen Zweckzuordnung haben wir in den Brief geschrieben, ohne ausdrücklich um Beratung zu bitten:

„Wir sind sehr unsicher, welches passende Zwecke entsprechend der Abgabenordnung sein können.“

In der Satzung stand als Zweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“ – denn nach Auffassung der Bundesregierung kann der Verein mit seinem Anliegen ohne Probleme nach geltendem Recht als gemeinnützig anerkannt werden. In ihrer bereits mehrfach zitierten Antwort auf die Große Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen antwortete die Regierung am 7. September 2016:

„Organisationen, die sich gegen Diskriminierungen, Gewalt und andere verfassungswidrige Bestrebungen stark machen, können bereits jetzt für die Förderung der

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

rechtsstaatlichen Demokratie als gemeinnützig anerkannt werden.“⁷

Der von der Regierung genannte Zweck steht nicht im Gesetz, aber offenbar ist der Zweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“ gemeint. Zudem erklärte die Regierung in Antwort auf Frage 12, ein Anliegen wie Menschenrechte könne „zwanglos unter die dort [in der Abgabenordnung] genannten gemeinnützigen Zwecke, wie die ‚Förderung internationaler Gesinnung‘, der ‚Toleranz auf allen Gebieten‘ der ‚Kultur‘ und des ‚Völkerverständigungsgedankens‘ subsumiert werden“.

Mit diesem Fall wird also geprüft, ob das den Finanzämtern so zwanglos gelingt, wie es die Bundesregierung annimmt.

4.3 Methode und Vorgehen

Methode „Mystery Shopping“

Untersuchungsgegenstand ist die Entscheidungspraxis der Finanzämter. Da jeder reale Fall verschieden ist, kann die Praxis nur in einer laborähnlichen Situation überprüft werden, in der verschiedenen Finanzämtern gleiche Fälle unter gleichen Bedingungen vorgelegt werden bzw. die Fälle kontrolliert nur an einer Stelle variiert werden. Entsprechend haben wir drei typische Fälle konstruiert.

Zu überprüfen, ob die Finanzämter die konstruierten Fälle einheitlich beurteilen, war nur mit einer verdeckten Studie möglich. Dies folgte dem Prinzip, wie es die Stiftung Warentest für Beratungstests anwendet bzw. dem „Mystery Shopping“-Prinzip, mit dem die Qualität der Arbeit von Ange-

stellten oder Filialen geprüft wird.⁸ Würde das Testanliegen offengelegt, würde der normale Entscheidungsweg in den Finanzämtern beeinflusst. Zur Absicherung der Studie mussten die Sachbearbeiter*innen davon ausgehen, dass ihnen eine übliche Anfrage vorliegt, so dass sie die üblichen Schritte und Überlegungen vornehmen konnten, ohne sich beobachtet zu fühlen.

Ausdrücklich sei darauf hingewiesen, dass es unserer Studie nicht um Fehl- oder Richtigverhalten der Sachbearbeiter*innen in den Finanzämtern geht, sondern um den Nachweis, dass Abgabenordnung und Anwendungserlass so ungenau sind, dass die Sachbearbeiter*innen an einer gleichartigen Anwendung scheitern müssen.

Zahl der Finanzämter

Es gibt in Deutschland insgesamt etwa 600 Finanzämter. Das Bundeszentralamt für Steuern stellt Listen der Finanzämter mit Post- und E-Mail-Adressen und weiteren Informationen zur Verfügung (<http://www.bzst.de/SharedDocs/GEMFA/GEMFA.html>).

Wir haben am 3. Juli 2017 die Liste mit Stand vom 27. Juni 2017 heruntergeladen, in der 617 Adressen enthalten waren. Unser Ziel war, nur Finanzämter anzuschreiben, die tatsächlich über Gemeinnützig-

⁷ Bundestags-Drucksache 18/9573, Antwort auf Frage 14. Siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politische-taetigkeiten-koennen-gemeinnuetzig-sein/> (abgerufen am 1.12.2017).

⁸ Mystery Shopping ist ein Begriff aus der Marktforschung, um die Dienstleistungsqualität zu messen. Dabei treten Testkäufer als normale Kunden auf. So erleben sich typische Situationen, wie sie etwa ein Vorgesetzter nicht erleben würde. Die Testkäufer beurteilen die Dienstleistung nach festgelegten Kriterien. Um die Ergebnisse nicht zu verfälschen, sollen die dienstleistenden Mitarbeiter nicht bemerken, dass es sich um Testkäufe handelt. Vergleiche Gabler Wirtschaftslexikon (Springer Gabler Verlag), Stichwort Mystery Shopper (online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/134410/mystery-shopper-v5.html>, abgerufen am 1.12.2017) oder Selbstdarstellung eines Anbieters, hier: <https://multi-value.de/mystery-shopping/> (abgerufen am 1.12.2017).

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

keitsfragen selbst entscheiden, und dabei zu vermeiden, dass Anfragen zuständigkeitshalber an andere Finanzämter weitergeleitet werden. Dafür haben wir die Liste u. a. bereinigt um

- Außenstellen (ca. 45),
- Finanzämter mit Spezialaufgaben wie Steuerfahndung und Steuerstrafsachen.

Wenn es Finanzämter für Stadt und Landkreis gab, haben wir die Landkreis-Finanzämter gestrichen. In Großstädten mit mehreren Finanzämtern haben wir nur ein Finanzamt in der Liste belassen, idealerweise eines, das sich offensichtlich mit Körperschaften beschäftigt, oder sogenannte Verteilerfinanzämter.⁹

Das Bundeszentralamt stellt auf seiner Website ein Recherche-Tool mit weitergehenden Suchmöglichkeiten zur Verfügung (<https://gemfa.bzst.bund.de/gemfai.exe?rel=nofollow>).

Aufgrund der Angaben dort wurden die zuständigen Finanzämter u. a. in Berlin, Hamburg, Hannover und Frankfurt ermittelt.

Zudem fiel auf, dass einzelne Finanzämter in Schleswig-Holstein Körperschaftssteuer-Angelegenheiten an andere Ämter in anderen Finanzamtsbezirken abgegeben hatten. Sie wurden aus der Liste herausgenommen.

So blieben schließlich 404 Finanzämter übrig, die wir anschreiben konnten.

⁹ Laut Beschreibung des Bundeszentralamts in den am 3.7.2017 auf <http://www.bzst.de/SharedDocs/GEMFA/GEMFA.html> heruntergeladenen Daten gibt es Verteilerfinanzämter (VF) „in Großstädten mit mehreren Finanzämtern, die für unterschiedliche Bereiche und Aufgaben zuständig sind. Die VF haben die Aufgabe, Post entgegenzunehmen und an das zuständige FA in der Stadt weiterzuleiten ...“

Repräsentativität

Die in dieser Studie getroffenen Feststellungen sind, wenn nicht anders angegeben, repräsentativ für die gesamte Finanzverwaltung, also für alle Finanzämter, die über Gemeinnützigkeitsangelegenheiten entscheiden. Ausgenommen davon sind eventuell die Finanzämter der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, da dort die Antwortquote sehr niedrig war. Repräsentativ bedeutet, dass die erhobenen Daten mit hoher Wahrscheinlichkeit allgemeingültig sind.

Wären alle Finanzämter mit der gleichen Satzung beschickt worden und hätten alle geantwortet, wäre dies eine Vollerhebung und die Ergebnisse wären in jedem Fall repräsentativ. Allerdings sollten verschiedene Falldesigns geprüft werden, um zu verschiedenen Anliegen Aussagen zu treffen. Es sollten nicht mehrere Fälle an ein Finanzamt geschickt werden, damit der Testcharakter nicht offenbar wird. Deshalb wurden aus der Grundgesamtheit repräsentative Stichproben gezogen.

Die erste Voraussetzung für Repräsentativität ist eine ausreichend große Stichprobe im Verhältnis zur Grundgesamtheit. Tatsächlich besteht die Grundgesamtheit nur aus 374 Finanzämtern, von denen insgesamt 394 Antworten zu erwarten waren.¹⁰ Tatsächlich erhalten haben wir insgesamt 166 Antworten. Damit liegt die Fehlertoleranz für alle Antworten zusammen bei 3,5 Prozent auf einem Vertrauensintervall von 95 Prozent, bei 5 Prozent auf einem Vertrauensintervall von 90 Prozent für Antworten zu nur je einem Fall. Bei Auswertungen zu Bundesland-Clustern für

¹⁰ Wir waren bei der Bildung der Stichproben von einer Grundgesamtheit von 404 Finanzämtern ausgegangen und hatten angenommen, dass 80 Prozent der Finanzämter antworten würden, insgesamt also 323 Antworten. Siehe auch Fußnote 22 und Tabelle 2, Seite 32.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

alle Fälle liegt die Fehlertoleranz je nach Gruppe zwischen 3 und 7 Prozent auf einem Vertrauensintervall von 90 Prozent.¹¹

Fehlertoleranz oder auch Stichprobenfehler gibt die Prozentpunkte an, um die die gemessenen Werte in der Wirklichkeit nach oben oder unten abweichen können.¹²

Vertrauens- oder Konfidenzintervall ist die Wahrscheinlichkeit, mit der die gemessenen Werte mit der Wirklichkeit übereinstimmen. Ein Vertrauensintervall von 95 Prozent bedeutet, dass in 19 von 20 Wiederholungen der Befragung das gleiche Ergebnis (bzw. ein Ergebnis innerhalb der Fehlertoleranz) gemessen würde.¹³

Eine zweite Voraussetzung für Repräsentativität ist die Zufälligkeit, das heißt, dass jedes Finanzamt die gleiche Chance hatte, in eine Stichprobe aufgenommen zu werden. Dies ist geschehen durch eine Zufallsauswahl bei den drei Stichproben aus der Adressliste der Finanzämter je Bundesland. Die Finanzämter der Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sowie der folgenden größten Städte München, Köln und Stuttgart wurden separat auf die drei Fallgruppen verteilt.

Durchführung im Überblick

Zeitablauf

Am 10. Juli 2017 wurden die Anfragen an insgesamt 404 Finanzämter verschickt.

11 Ausgehend von unserer Null-Hypothese, dass eine Antwortverteilung im Verhältnis 90:10 vorliegt. Die Berechnungen wurden durchgeführt mit dem hier zur Verfügung gestellten Stichproben-Rechner: http://www.bauinfoconsult.de/Stichproben_Rechner.html (abgerufen am 1.12.2017).

12 Siehe z. B. <https://de.statista.com/statistik/lexikon/definition/56/fehlergrenze/> (abgerufen am 1.12.2017).

13 Siehe z. B. <https://de.statista.com/statistik/lexikon/definition/75/konfidenzniveau/> (abgerufen am 1.12.2017).

Bereits am 11. Juli antworteten die ersten Finanzämter.

Am 8. August 2017 erhielten wir den ersten Hinweis, dass es Anweisungen an Finanzämter gab, nicht mehr zu antworten, da aufgefallen war, dass gleichlautende Anfragen an viele Finanzämter geschickt worden waren.

Am 8. September 2017 haben wir die Erfassung beendet. Die letzte inhaltliche Antwort datierte vom 29. August 2017. Wir hatten bis dahin 166 verwertbare Antworten erhalten.

Ab 2. Oktober 2017 erreichten uns Briefe aller Finanzämter mit der auf Bund-Länder-Ebene abgestimmten Antwort, der zufolge eine Antwort nicht erfolgen werde, solange nicht nachgewiesen sei, dass der Verein ernsthaft gegründet werden solle.

Zahlenbasis

Wir hatten 404 Finanzämter angeschrieben und sind davon ausgegangen, dass dies die Grundgesamtheit der Finanzämter ist, die über Gemeinnützigkeitsfragen entscheiden. Während der Durchführung stellte sich heraus, dass diese Annahme falsch war. Wir wissen von 30 der angeschriebenen Finanzämter, dass sie die Anfrage an ein anderes Amt weitergeleitet haben, weil sie Körperschaftssteuer- bzw. Gemeinnützigkeitsangelegenheiten generell an dieses Amt abgegeben haben. Demnach beträgt die Grundgesamtheit höchstens 374.¹⁴

14 Die Grundgesamtheit der zuständigen Finanzämter könnte noch niedriger liegen, falls wir nicht von allen Weiterleitungen erfahren haben. Die abgebenden Finanzämter haben die Weiterleitungen nicht immer mitgeteilt. Wir haben von Weiterleitungen zum Teil allein durch die Antwort des Finanzamtes erfahren, an das weitergeleitet wurde.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

TABELLE 2: ÜBERSICHT ZU WEITERLEITUNGEN I

	MUSIK IST LEITKULTUR	EUROPÄISCHE DEMOKRATEN	FARBIGES DEUTSCHLAND	GESAMT
ursprünglich angeschrieben	135	135	134	404
davon nicht zuständig	14	10	6	30
verbleibende Finanzämter	121	125	128	374
Finanzämter, die durch Weiterlei- tungen neue Fälle bekommen haben	8	9	3	20
Finanzämter, von denen Antworten zu erwarten gewesen wären	129	134	131	394

Durch die Weiterleitungen haben einige Finanzämter verschiedene Anfragen erhalten und häufig auch auf alle Anfragen geantwortet. Dadurch kommen wir auf eine Zahl von maximal 394 zu erwartenden Antworten.

Insgesamt haben wir 166 inhaltliche Antworten¹⁵ von 157 verschiedenen Finanzämtern erhalten.

Daraus ergeben sich verschiedene Zahlengrundlagen je nach Auswertungsfrage:

- Die 166 Antworten sind Grundlage der Analyse der Entscheidungen für Aussagen wie: 42 Prozent der antwortenden Finanzämter erkennen die Gemeinnützigkeit an.
- Die 394 Finanzämter, von denen Antworten zu erwarten waren, sind Grundlage der Analyse zu Antwortquoten für Aussagen wie: 42 Prozent der

Finanzämter haben geantwortet. Diese Zahl ist auch Grundlage für Repräsentativitätsberechnungen.

- Die Zahl der 374 zuständigen Finanzämter ist nur in Ausnahmen Grundlage für Auswertungen, wenn wir zum Beispiel Mehrfachantworten herausfiltern können (siehe Tabelle 2).

Vorbereitung der Anfragen

Zunächst wurde eine Mustersatzung erstellt, die jenseits der Zweckbeschreibung keine gemeinnützigkeitsrechtlichen Probleme aufweisen sollte. Diese Satzung wurde je nach Fall abgeändert bei

- dem Namen des Vereins,
- dem Zweck und der Zweckverwirklichung,
- der Präambel zur Beschreibung des Anliegens.

Für jeden Fall wurde ein Anschreiben erstellt, mit dem das Finanzamt um Vorprüfung gebeten wurde. Je nach Fall wurden spezifische Hinweise gegeben, etwa eine konkrete Frage zu einem passenden

¹⁵ Inhaltliche Antworten schließen diejenigen Antworten mit ein, die mit individuellem Bezug auf die Anfrage eingehen, aber keine reinen Eingangsbestätigungen, Weiterleitungsmitteilungen oder Nichtantwort-Mitteilungen sind.

DURCHFÜHRUNGSZEITRAUM UND ETAPPEN

Antworten durch die Finanzämter erfolgten zwischen dem 11. Juli und dem 29. August 2017.

- 3.7.2017: Fertigstellung Briefe und Adressen; beides zur Bearbeitung zum Lettershop.
- ab 4.7.2017: Lettershop erstellt und unterschreibt Briefe.
- 7.7.2017: Briefdatum.
- 10.7.2017: Briefe zur Post (Datum des Poststempels).
- 11.7.2017: Erste Antworten (Absendedatum).
- ab 31.7.2017: Briefkastenleerungen, Erfassung (bis hierher max. sechs Anrufe je Fall, davon jeweils nur eine AB-Nachricht).
- ab 7.8.2017: Mail-Beantwortung, Rückrufe. Autoresponder ausgeschaltet. Rückrufe nur zu aufgesprochenen Antworten.
- 8.8.2017: Ein Finanzamt teilt telefonisch mit, dass bekannt geworden sei, dass es bundesweit gleichlautende Briefe gebe (Bezug auf den Fall „Musik ist Leitkultur“).
- 10.8.2017: Ein Finanzamt teilt telefonisch mit, dass die Antwort noch dauern werde, da sie zwischen den Bundesländern abgestimmt werde.
- 21.8.2017: E-Mails mit der Bitte um Antwort an alle Finanzämter, die bisher nicht reagiert hatten. (58 für „Musik ist Leitkultur“, 75 für „Farbiges Deutschland“, 75 für „Europäische Demokraten“).
- bis 31.8.2017: Zahlreiche Antworten per Post, E-Mail und auch telefonisch mit Verweis auf spätere Antwort, teilweise nach Bundesländern wortgleich (Standard-Antworten vor allem aus NRW, Niedersachsen und Schleswig-Holstein). Zu diesem Zeitpunkt vermuten wir, dass unsere Tarnung aufgedeckt wurde und wir ab diesem Zeitpunkt nur noch Standardantworten erhalten würden. Gleichzeitig treffen noch inhaltliche Antworten ein, die letzte vom 29.8.2017.
- 29.8.2017: Vorerst letzte inhaltliche Antwort (telefonisch).
- 8.9.2017: Ende der Erfassung. Auswertung.
- 2.10.2017: Meist mit diesem Absendedatum oder kurz danach, aber auch bis in den November hinein gehen die angekündigten abgestimmten Antworten ein. Die Schreiben beziehen sich nie auf die Satzung, sondern erklären, dass eine Antwort nur erfolgen werde, wenn Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Anfrage ausgeräumt würden, etwa durch ein Gründungsprotokoll mit Namen und Anschriften der Mitglieder.
- 13.11.2017: Info-Mail an alle befassten Finanzämter, dass sie die Bearbeitung abschließen können, und zum Charakter der Studie mit dem Hinweis, dass keine Auswertung bezogen auf einzelne Finanzämter erfolgt.

Zweck. Im Anschreiben wurde erklärt, warum die Anfrage nicht aus dem jeweiligen Finanzamtsbezirk kam.

Innerhalb eines Falls waren Satzung und Anschreiben identisch bis auf:

- die Anschrift und den Namen des Finanzamtes im Anschreiben,

- die Nennung des Sitzes im Anschreiben (Ort des Finanzamtes),
- die Nennung des Sitzes in der Satzung (§ 1, Ort des Finanzamtes).

Bei der Absendeadresse war darauf zu achten, dass die Finanzämter die Anfrage nicht ablehnten, weil sie sich nicht zuständig fühlten, und dass nicht erkannt wurde,

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

dass hinter den Anfragen der gleiche Auftraggeber steckte. Ideal wäre je eine Adresse pro Finanzamtsbezirk gewesen. Dies war jedoch nicht zu verwirklichen.

Stattdessen wurde je Fall eine Privatadresse eingesetzt. Es wurde eine Person erfunden, die nicht tatsächlich an der angegebenen Adresse wohnte. Zusätzlich zur Postadresse wurden E-Mail-Adressen und Telefonnummern für Rückfragen angegeben. Da diese Telefonnummern im Wahlbereich von Marburg lagen, wurden auch die Postadressen in Marburg gewählt.

Der Vorname der Person wurde geschlechtsneutral gewählt, damit sowohl ein Mann als auch eine Frau Telefonate annehmen konnten.

Anschreiben und Satzungen wurden von einem Lettershop personalisiert (Anschrift des Finanzamts, Sitz des Vereins), ausgedruckt und jeweils mit Absendernamen unterschrieben. Die fertigen Briefe wurden frankiert, zusammen nach Marburg geschickt, um dort der Post übergeben zu werden, damit sie einen Marburger Poststempel trugen, passend zur Absendeadresse.

Der Versand erfolgte am 10. Juli 2017.

Erfassung der Antworten

Die Antworten der Finanzämter wurden vor allem als Briefe erwartet. Zusätzlich waren in unseren Schreiben E-Mail-Adressen und Telefonnummern angegeben. Dies auch unter der Annahme, dass informelle Hinweise und Tipps eher telefonisch als schriftlich eingehen würden.

Die Postadressen waren dezentral verteilt. Telefone und Mail-Adressen wurden zentral verwaltet und abgefragt. Dazu wurden im Büro der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ drei farbig

markierte Telefone eingerichtet. Jedem Fall war eine Farbe zugeordnet. Für Anrufe lagen die Satzungen bereit.

Die Antworten wurden auf einheitliche Weise erfasst und dann statistisch und ohne Bezug auf die einzelnen Ämter ausgewertet. Briefe, E-Mails und Telefonprotokolle wurden für eine Nachschau archiviert. Zusätzlich wurden im Bericht markante Aussagen aus Antworten festgehalten.

4.4 Antworten der Finanzämter

Bestätigung der Hypothese: Unterschiedliche Antworten

Erwartungsgemäß variierten die Antworten unterschiedlicher Finanzämter zum gleichen Fall von Aussagen wie „aus steuerlicher Sicht bestehen keine Bedenken gegen den Satzungsentwurf“ bis zur Ablehnung der Gemeinnützigkeit.

Die Hälfte¹⁶ der antwortenden Finanzämter erkannte die Satzungen als gemeinnützig an, die andere Hälfte nicht. Dabei ist die Anerkennungsquote für die drei Fälle sehr verschieden (siehe Tabelle 3).

Wir hatten als Kriterium für einheitliche Beurteilung formuliert: „Mindestens 90 Prozent der Ämter beurteilen den gleichen Fall gleich.“ In keinem Fall haben 90 oder mehr Prozent der Finanzämter entschieden, dass die vorgelegte Satzung entweder gemeinnützig oder nicht gemeinnützig ist. Auch wenn ausbleibende Antworten als Ablehnung interpretiert

¹⁶ Die Antworten sind repräsentativ für alle Finanzämter, trotz der zum Teil geringen Fallzahlen, da auch die Grundgesamtheit klein ist. Konkrete Zahlen weisen eine Fehlertoleranz von maximal 6 Prozent bei einem Vertrauensintervall von 95 Prozent bzw. 90 Prozent für Teilgruppen auf. Mehr dazu oben, Seite 30, unter „Repräsentativität“.

TABELLE 3: ANERKENNUNGSQUOTE NACH FALL

FALL	ANZAHL POSITIVE ANTWORTEN	PROZENT ANERKENNUNG JE FALL
Musik	29	48 %
Europäische Demokraten	38	70 %
Farbiges Deutschland	22	42 %
Gesamt	89	54 %

Insgesamt haben 166 Finanzämter verwertbare Antworten gegeben. Prozentwerte bedeuten: x Prozent der antwortenden Finanzämter haben den angegebenen Fall als gemeinnützig anerkannt.

TABELLE 4: ABLEHNUNGSGRÜNDE „MUSIK IST LEITKULTUR“

ABLEHNUNGSGRUND	MUSIK IST LEITKULTUR	ALLE FÄLLE
Wegen politischer Betätigung	84 %	40 %
Kein passender Zweck möglich	0 %	3 %
Vorgeschlagener Zweck passt nicht	10 %	34 %
Keine Entscheidung möglich/anderer Grund	7 %	24 %
Anzahl Ablehnungen gesamt	16	77

Nur bezogen auf nicht anerkannte Fälle. Summe von mehr als 100% beruht auf Rundungsfehler.

würden,¹⁷ wäre die Einheitlichkeit nicht gewahrt. Die niedrigste Anerkennungsquote läge dann bei 18 Prozent.

Zum Fall „Musik ist Leitkultur“

Der fiktive Verein „Musik ist Leitkultur“ wird von den antwortenden Finanzämtern in 48 Prozent der Fälle als gemeinnützig anerkannt, damit etwas häufiger als im Fall „Farbiges Deutschland“ (42 Prozent) und erheblich seltener als die „Europäischen Demokraten“ (70 Prozent). Die meisten Ablehnungen werden begründet mit politischer Betätigung, selten auch mit einem unpassenden Zweck – allerdings wurde nie ein anderer Zweck vorgeschlagen (siehe Tabelle 4).

Die in diesem Fall klare Ausrichtung auf eine politische Tätigkeit scheint Unsicherheit auszulösen. Die Finanzbeamten sind an den Anwendungserlass gebunden, der ihnen in der Frage wenig Hilfe gibt. Hier scheint das offensichtlich gemeinnützige Anliegen „Musikförderung“ mit dem Misstrauen gegen alle politischen Aktivitäten zu kollidieren.

Es dauerte im Durchschnitt erheblich länger als bei den anderen Fällen, bis wir Antworten bekamen. Offenbar machte die klar benannte politische Tätigkeit Schwierigkeiten, während der Zweck in dem Fall in aller Regel nicht zu einer schnellen Ablehnung führte.

Etwa die Hälfte der antwortenden Finanzämter würde den Verein als zweifelsfrei gemeinnützig anerkennen, zum Beispiel so:

¹⁷ Siehe unten „Anerkennungsquote und Ablehnung“.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

„Der eingereichte Satzungsentwurf enthält alle gemeinnützigkeitsrechtlich erforderlichen Bestimmungen.“ (E-Mail vom 19. Juli 2017)¹⁸

„Aus steuerlicher Sicht bestehen keine Bedenken gegen den Satzungsentwurf des in Gründung befindlichen Vereins ‚Musik ist Leitkultur‘.“ (Brief vom 11. Juli 2017)

Viele andere Finanzämter stolpern über den Begriff „Lobbyarbeit“, der in der Zweckverwirklichung genannt wird, und beziehen sich in den Antworten ausdrücklich darauf. Im Gesetz oder im Anwendungserlass wird der Begriff nicht verwendet. Eventuell gibt es jedoch interne Verwaltungsanweisungen, die sich mit dem Begriff „Lobbyarbeit“ befassen. Die konkreten Begründungen der Ablehnung sind jedoch verschieden und lassen sich in zwei Gruppen zusammenfassen:

- Einige Finanzämter verheddern sich in der vom Anwendungserlass vorgegebenen Verwirrung von politischen Zwecken und politischen Mitteln und schreiben, der Verein verfolge einen politischen Zweck und könne daher nicht gemeinnützig sein.
- Andere Finanzämter begründen, die Einwirkung auf politische Entscheidungen würde eine nur mittelbare Zweckverwirklichung darstellen. Dies ist keine Aussage des Anwendungserlasses. Der Bundesfinanzhof hat erst kürzlich mit seiner Entscheidung im

Fall BUND Hamburg eine andere Auffassung vertreten.¹⁹

Einen Sonderfall stellte ein Finanzamt dar, das diese Fragen gar nicht prüfte, sondern die Selbstlosigkeit des Vereins in Frage stellte. Die Arbeit könne eventuell nicht im Interesse des gemeinnützigen Zwecks oder im Interesse gemeinnütziger Musikschulen sein, sondern nur im Interesse der Mitglieder. Das Finanzamt fragte mit Brief vom 12. Juli 2017:

„Weiterhin ist zu klären, ob der Verein tatsächlich selbstlos im Sinne des Gemeinnützigkeitsrechts tätig ist oder z. B. im Eigeninteresse der Mitglieder handelt. Hierzu bitte ich um Vorlage einer Mitgliederliste (Name und Anschrift aller aktuellen Mitglieder). Wie haben die Gründungsmitglieder zueinander gefunden? Haben die Mitglieder Positionen/Arbeitsverhältnisse in Musikschulen oder Musikverbänden oder ähnlichem?“

Ein Beispiel für das Durcheinander von Zweck und Zweckverwirklichung ist der Brief eines Finanzamtes vom 13. Juli 2017:

„Aus der Beschreibung der vorliegenden Satzung entnehme ich, dass der Verein nur im Rahmen der Arbeit bzgl. der Einflussnahme auf die Gesetzgebung zugunsten einer gesetzlichen Förderung von Musikschulen tätig werden möchte. Damit möchte der Verein auf die politische Willensbildung bzgl. des Interesses der Förderung der Musikschule tätig werden. Da dies der Satzung nach alleiniger/überwiegender Zweck des Vereins ist, kann der Verein aufgrund dem vor-

18 Zur Wahrung der Anonymität der einzelnen Antworten nennen wir bei Zitaten aus Briefen nicht die Orte, für die Nachvollziehbarkeit anhand der archivierten Korrespondenz aber Datum und Antwortart. In Einzelfällen ersetzen wir den Ortsnamen durch einen Buchstaben zur Unterscheidung von einem weiteren Ort.

19 Das Finanzamt Hamburg hatte im Verfahren vorgebracht, die Tätigkeit sei politisch und diene damit nicht unmittelbar dem Umweltschutz. Der Bundesfinanzhof wies das zurück, ohne den Begriff „Unmittelbarkeit“ zu verwenden. Es reiche, dass die Tätigkeiten „darauf gerichtet“ seien, die Allgemeinheit zu fördern (BFH X R 13/15, Randnummern 67 bis 75).

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

gelegten Entwurf der Satzung nicht als gemeinnützigen Zwecken dienend anerkannt werden.“

Ebenso ein weiterer Brief vom 18. Juli 2017, der zwar den gemeinnützigen Zweck anerkennt:

„Die Förderung von Kunst und Kultur (§ 52 Abs.2 Nr.5 AO) umfasst zweifellos auch den Bereich der Musik.“

Das Amt verneint dann die Unmittelbarkeit, verheddert sich jedoch in der Begrifflichkeit des Ziels:

„Allerdings erfolgt durch die im Satzungsentwurf angegebene Zweckverwirklichung keine unmittelbare Förderung dieses steuerbegünstigten Zwecks. Vielmehr soll ausschließlich eine politische Einflussnahme erfolgen. Es ist zwar nicht jede politische Betätigung als Mittel zur Erreichung der satzungsgemäßen Zwecke ausgeschlossen. Eine steuerbegünstigte Körperschaft darf jedoch keine politischen Endziele verfolgen.“

Mehrere Finanzämter schauen vermutlich ratlos auf den unklaren Satz des Anwendungserlasses (Abschnitt 43 zu § 52, Gemeinnützige Zwecke, Ziffer 15 Absatz 3):

„Dagegen ist die Gemeinnützigkeit zu versagen, wenn ein politischer Zweck als alleiniger oder überwiegender Zweck in der Satzung einer Körperschaft festgelegt ist oder die Körperschaft tatsächlich ausschließlich oder überwiegend einen politischen Zweck verfolgt.“

Ein Finanzamt kapituliert und möchte das Überwiegen erst im Nachhinein beurteilen, womit es den Verein dem erheblichen Risiko aussetzt, dass die Gemeinnützigkeit im Nachhinein aberkannt wird. Es schreibt per E-Mail vom 20. Juli 2017:

„Grundsätzlich ist die Satzung vom Wortlaut in Ordnung. Ein Freistellungsbescheid bzw. Feststellungsbescheid über die satzungsgemäßen Zwecke würde auch erteilt werden. Die Verfolgung politischer Zwecke zählt grundsätzlich nicht zu den förderungswürdigen Zwecken, daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Status der Gemeinnützigkeit auch mal in Frage gestellt wird.“

Serviceorientiert wie so oft, bieten mehrere Finanzämter Lösungen an, die jedoch den Charakter des Vereins verändern würden. Gegen das „Überwiegen“ des politischen Zwecks schlagen mehrere Finanzämter vor, der Verein könne Spenden für Musikschulen sammeln, um dann quasi nebenbei politische Forderungen zu erheben. Dann wäre der Verein eine „Förderkörperschaft i. S. d. § 58 Nr. 1 der Abgabenordnung“.

Andere greifen die Unmittelbarkeit auf und verweisen auf die Möglichkeit nach § 57 Absatz 2 der Abgabenordnung, dass Zusammenschlüsse steuerbegünstigter Körperschaften auch mittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgen können. Sie bieten als Ausweg an, dass der Verein eine Dachorganisation von Musikschulen sein könnte. Interessant ist, dass dabei zum Teil die Sonderregelung für Dachverbände als alleinige Möglichkeit interpretiert wird, sich politisch zu betätigen. So schreibt ein Finanzamt in einem Brief vom 14. Juli 2017:

„Ausnahme dieser Regelung sind sogenannte Dachorganisationen. Zusammenschlüsse von steuerbegünstigten Körperschaften zu Dachorganisationen (Dachverbänden) verfolgen i. d. R. nicht mehr unmittelbar selber steuerbegünstigte Zwecke. Sie beschränken sich darauf, die Interessen der angeschlossenen Körperschaften zu vertreten.“

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

TABELLE 5: ABLEHNUNGSGRÜNDE „EUROPÄISCHE DEMOKRATEN“

ABLEHNUNGSGRUND	EUROPÄISCHE DEMOKRATEN	ALLE FÄLLE
Wegen politischer Betätigung	25 %	40 %
Kein passender Zweck möglich	0 %	3 %
Vorgeschlagener Zweck passt nicht	31 %	34 %
Keine Entscheidung möglich/anderer Grund	44 %	24 %
Anzahl Ablehnungen gesamt	31	77
Nur bezogen auf nicht anerkannte Fälle. Summe von mehr als 100% beruht auf Rundungsfehler.		

Dass sich Dachverbände darauf beschränken, steht nicht im Gesetz und ist nicht Praxis. Ein Bundesverband bietet z. B. Dienstleistungen für die Untergliederungen an oder organisiert überregionale Begegnungen.

Ein Finanzamt schließlich weist darauf hin, dass der Verein seiner Ansicht nach wegen der politischen Tätigkeit zwar nicht gemeinnützig, aber sehr wohl steuerfrei sein könne, wenn er keine Gewinne mache. Dafür könne das Finanzamt eine „Nicht-veranlagungsbescheinigung“ ausstellen.

Zum Fall „Europäische Demokraten“

Die Satzung des Vereins „Europäische Demokraten“ wird in 70 Prozent der Fälle anerkannt, eine sehr hohe Anerkennungsquote im Vergleich zu den beiden anderen Fällen. Obwohl wir ausdrücklich nach einem passenderen Zweck gefragt haben, schlägt nur jedes neunte Finanzamt einen anderen Zweck vor, und zwar jedes Mal Bildung, obwohl die Zweckverwirklichung deutlich über Bildung hinausgeht und politische Aktivitäten ausdrücklich umfasst. Weitere Zwecke werden nicht vorgeschlagen – obwohl doch die Bundesregierung meint, dass die „Förderung des europäi-

schen Gedankens/der europäischen Demokratie/der europäischen Integration“ zwanglos subsumiert werden könne unter „Förderung internationaler Gesinnung“, Förderung der „Toleranz auf allen Gebieten“ (der „Kultur“) und des „Völkerverständigungsgedankens“.²⁰

Dass die Gesetzesanwender in den Finanzämtern in einem Dilemma stecken, zeigen auch die verschiedenen Ablehnungsbegründungen. In vielen Fällen sehen sich die Finanzämter ohne weitere Informationen nicht zu einer Entscheidung in der Lage. Dies zeigt sich an der relativ hohen Zahl an Rückfragen. Andere Finanzämter zeigten sich skeptisch bezüglich des Zwecks, wieder andere finden die Zweckverwirklichung zu politisch (siehe Tabelle 5).

Mit dem Satzungszweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“ tun sich die Finanzämter schwer, doch passendere Zwecke finden auch sie nicht im Gesetz. Zu vermuten ist, dass sie das Anliegen insgesamt als förderungswürdig einstufen

²⁰ Bundestags-Drucksache 18/9573, Antwort auf Frage 14. Siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politische-taetigkeiten-koennen-gemeinnuetzig-sein/> (abgerufen am 1.12.2017).

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

und dabei übersehen, welche Grenzen der Zweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“ dem beschriebenen Anliegen setzen könnte.

Mehrere Finanzämter bemängeln die nicht wörtliche Übernahme der Zweckbeschreibung aus dem Gesetz. Geschrieben hatten wir: „Förderung des demokratischen Staatswesens“, im Gesetz steht „allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens im Geltungsbereich dieses Gesetzes“. Während im Fall „Farbiges Deutschland“ meist nur das Wort „allgemein“ nachgefordert wird, fordern die Finanzämter in diesem Fall öfter die einschränkende Ergänzung „im Geltungsbereich dieses Gesetzes“ – womit das Anliegen des Vereins, der schließlich auf die EU einwirken will, eigentlich nicht mehr erfüllbar wäre.

Weitere Rückfragen von Finanzämtern gab es zur Zweckverwirklichung „aktives Eintreten gegen Feinde der Demokratie“. Eventuell steckte dahinter ein Bedenken, dass es um gewalttätiges Vorgehen gehen könnte. Ein Finanzamt schrieb: „Das hört sich für mich etwas zu radikal an“ (Brief vom 26. Juli 2017). Nachgefragt wurde auch, in welcher Form öffentliche Stellungnahmen abgegeben werden sollten; dahinter steckt vermutlich die Abklärung der politischen Tätigkeit. Mit dieser Zweckverwirklichung würde der Verein eventuell die Definition des Zwecks Bildung sprengen.

Deshalb schrieb ein Finanzamt am 20. Juli 2017:

„Deshalb rege ich an zu prüfen, ob Zweck des Vereins laut § 2 Absatz 2 der Satzung nicht die Förderung des demokratischen Staatswesens, sondern die Förderung der politischen Bildung sein soll. Allerdings müssten dann auch die Angaben zur

Zweckverwirklichung in § 2 Absatz 3 mehr auf die Förderung der Bildung durch systematische Vermittlung von Wissen ausgerichtet werden.“

Das Dilemma ist: Der Zweck der Förderung des demokratischen Staatswesens passt wegen der Einschränkung auf Deutschland (Geltungsbereich des Gesetzes) nicht, Bildung passt nicht, weil Grundlage der Arbeit eigene Forderungen sind.

Den zahlreichen Rückfragen stehen 70 Prozent Anerkennungen gegenüber, meist schnelle und eindeutige Antworten wie in einer E-Mail vom 11. Juli 2017:

„Der vorgelegte Satzungsentwurf erfüllt alle für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit erforderlichen Voraussetzungen und kann so beschlossen werden.“

Zum Fall „Farbiges Deutschland“

Die Satzung des Vereins „Farbiges Deutschland“ erkannten nur 42 Prozent der Finanzämter als gemeinnützig an, der niedrigste Wert in der Untersuchung. Der Fall produzierte viele Anmerkungen und Noch-nicht-Entscheidungen. Die meisten Ablehnungen wurden damit begründet, dass der vorgeschlagene Zweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“ nicht passe. Einige Finanzämter meinten, dass für das Anliegen keiner der gesetzlichen Zwecke in Frage komme (siehe Tabelle 6).

Jedes vierte Finanzamt schlug einen anderen Zweck für das Anliegen vor, obwohl die Bundesregierung der Ansicht war, dass ebendieser Zweck genau passe:

„Organisationen, die sich gegen Diskriminierungen, Gewalt und andere verfassungswidrige Bestrebungen stark machen,

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

TABELLE 6: ABLEHNUNGSGRÜNDE „FARBIGES DEUTSCHLAND“		
ABLEHNUNGSGRUND	FARBIGES DEUTSCHLAND	ALLE FÄLLE
Wegen politischer Betätigung	3 %	40 %
Kein passender Zweck möglich	7 %	3 %
Vorgeschlagener Zweck passt nicht	60 %	34 %
Keine Entscheidung möglich/anderer Grund	30 %	24 %
Anzahl Ablehnungen gesamt	30	77
Nur bezogen auf nicht anerkannte Fälle. Summe von mehr als 100% beruht auf Rundungsfehler.		

können bereits jetzt für die Förderung der rechtsstaatlichen Demokratie als gemeinnützig anerkannt werden.“²¹

Immerhin sahen das 42 Prozent der Finanzämter mit ihrer Anerkennung offenbar genauso; ein Finanzamt schrieb das ausdrücklich in einem Brief vom 17. Juli 2017:

„Körperschaften, die sich für die Gleichberechtigung Trans- und Intersexueller, gegen Diskriminierungen, Gewalt und andere verfassungswidrige Bestrebungen einsetzen, können unter den Zweck der Förderung der rechtsstaatlichen Demokratie fallen.“

Ein weiteres Finanzamt hielt die Satzung ebenfalls „für grundsätzlich anerennungsfähig“, warnt aber mit Brief vom 12. Juli 2017:

„Im Prinzip ist es eine schmale Gradwanderung [sic!]. [...] Sie sollten bei der praktischen Umsetzung aber darauf achten, dass nicht eine (einseitige) politische Betätigung daraus wird.“

²¹ Bundestags-Drucksache 18/9573, Antwort auf Frage 14. Siehe auch: <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/politische-taetigkeiten-koennen-gemeinnuetzig-sein/> (abgerufen am 1.12.2017).

Ein anderes Finanzamt übergang das eigentliche Anliegen, den eigentlichen Zweck des Vereins und schrieb am 25. Juli 2017:

„Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung fördern keine gemeinnützigen Zwecke im Sinne des § 52 Absatz 2 AO.“

Vorgeschlagen wird nie „Völkerverständigung“, das war im Anschreiben auch schon ausgeschlossen. Die Finanzämter schlagen vor allem Bildung vor, aber auch dreimal die Gleichstellung von Mann und Frau. Wie sie darauf kommen, erschließt sich gar nicht.

Ein Finanzamt schreibt in seinem Brief vom 19. Juli 2017:

„Der in Ihrer Satzung genannte Satzungszweck ‚Förderung des demokratischen Staatswesens‘ nach § 52 Absatz 2 Nr. 24 Abgabenordnung (AO) ist in der Praxis ohne größere Bedeutung, da diese Tätigkeit regelmäßig auch eine Förderung anderer steuerbegünstigter Zwecke, insbesondere Volksbildung, umfasst.“

Außerdem wurden vorgeschlagen: die Förderung der Hilfe für rassistisch Verfolgte, die Förderung des bürgerschaftlichen

TABELLE 7: VERTEILUNG DER VERWERTBAREN ANTWORTEN		
FALL	ANZAHL ANTWORTEN	ANTWORTQUOTE
Musik ist Leitkultur	60	36 %
Europäische Demokraten	54	33 %
Farbiges Deutschland	52	31 %
Prozentzahlen bezogen auf alle 166 Antworten.		

Engagements, die Förderung des Wohlfahrtswesens und mildtätige Zwecke. Die gut gemeinten Vorschläge können dem Anliegen jedoch nicht gerecht werden.

„Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“ ist nach der Interpretation im Anwendungserlass nur zugunsten anderer gemeinnütziger Zwecke möglich. Grundrechte zu verwirklichen sollte keine Mildtätigkeit sein.

Ein Finanzamt moniert die Satzungsformulierung „Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 3 des Grundgesetzes verbieten die Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe“. Denn das Grundgesetz zähle Hautfarbe nicht als verbotenen Ungleichbehandlungsgrund auf. Allerdings stört das Amt sich nicht am gewählten gemeinnützigen Zweck. Tatsächlich steht im Grundgesetz (Hervorhebungen von uns): „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner *Abstammung*, seiner *Rasse*, seiner Sprache, seiner Heimat und *Herkunft*, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“

Antwortquoten

166 Finanzämter haben bis zum 8. September 2017 auf unsere Anfragen inhaltlich geantwortet, also die Gemeinnützigkeit bestätigt, abgelehnt oder vorerst nicht bestätigt, z. B. weil sie weitere Nachfragen hatten.

Diese verwertbaren Antworten verteilen sich wie in Tabelle 7 dargestellt.

Wir hatten insgesamt 394 Antworten von 374 Finanzämtern erwartet.²² 166 Antworten entsprechen etwa 42 Prozent. Häufiger geantwortet wurde im Fall „Musik ist Leitkultur“ (siehe Tabelle 8).

Weitere Finanzämter haben geantwortet, jedoch nicht inhaltlich, sondern z. B. mit

- Nachfragen zum Ort der Geschäftsleitung oder anderen formalen Fragen, ohne die Kernfrage zu beantworten;
- Hinweisen auf Weiterleitung an andere Finanzämter;
- Hinweisen, dass eine Antwort später erfolge.

Anerkennungsquote und Ablehnung

Stärker unterscheidet sich zwischen den Fällen die Anerkennungsquote. Der von uns konstruierte Verein „Europäische Demokraten“ wurde von 70 Prozent der antwortenden Finanzämter als gemeinnützig anerkannt, der Verein „Farbiges Deutschland“ nur von 42 Prozent. Auffällig ist, dass im Fall „Musik ist Leitkultur“ die Antworten oft erheblich länger dauerten als bei den anderen beiden Fällen. In jedem

²² Vgl. oben: 404 Finanzämter wurden angeschrieben. Mindestens 30 Finanzämter davon leiteten die Anfrage zur Beantwortung an ein anderes Finanzamt weiter, so dass tatsächlich nur höchstens 374 Finanzämter zuständig waren. Da durch die Weiterleitungen einige Finanzämter verschiedene Fälle vorliegen hatten, waren insgesamt 394 Antworten zu erwarten.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

TABELLE 8: ANTWORTQUOTE NACH FALL

FALL	ANTWORTQUOTE
Musik ist Leitkultur	47 %
Europäische Demokraten	40 %
Farbiges Deutschland	40 %
Prozentzahlen bezogen auf die 394 Finanzämter, von denen Antworten zu erwarten waren.	

TABELLE 9: ANERKENNUNGSQUOTE NACH FALL

FALL	ANZAHL POSITIVE ANTWORTEN	ANERKENNUNG JE FALL
Musik ist Leitkultur	29	48 %
Europäische Demokraten	38	70 %
Farbiges Deutschland	22	42 %
Gesamt	89	54 %
Prozentwert bezogen auf den jeweiligen Fall: x Prozent der antwortenden Finanzämter erkannten den Fall als gemeinnützig an.		

Fall gehen die Einschätzungen zwischen den Ämtern erheblich auseinander (siehe Tabelle 9).

Eine Anerkennung ist stets eindeutig: Finanzämter schreiben, dass einer Anerkennung nichts im Wege stehe oder dass Zweck und Zweckverwirklichung gemeinnützig seien. Für eine endgültige Anerkennung weisen sie zum Teil auf weitere notwendige Satzungsänderungen oder andere Formalia hin, etwa einen Nachweis der Gemeinnützigkeit einer Empfängerorganisation im Fall der Auflösung oder Details zur Anpassung des gemeinnützigen Zwecks.

Der Unterschied zwischen den Fällen wird etwas geringer, wenn die Nichtantworten als Nichtanerkennung behandelt werden. Allerdings musste die Verzögerung keinen inhaltlichen Grund haben. Wenn davon ausgegangen würde, dass eine Nichtantwort einer Ablehnung gleichkomme, säne die Anerkennungsquote, die Reihenfolge bliebe identisch. Die Nichtantwort-

Quoten sind verteilt auf die Fälle ähnlich (siehe Tabelle 10).

Die insgesamt geringe Anerkennungsquote ist allerdings nicht so niedrig, dass die Anerkennungen nur als Ausrutscher angesehen werden können. Selbst wenn sich alle anderen Finanzämter in der Ablehnung der Gemeinnützigkeit einig wären, ließe sich eine uneinheitliche Rechtsanwendung feststellen. Zwar können Nichtantworten Ablehnungen sein, die ausdrücklichen Ablehnungen sind jedoch oft ein „Ja, aber“. Finanzämter schreiben zum Beispiel, dass das Anliegen gemeinnützig sein könnte, aber

- der Zweck nicht passe,
- die Zweckverwirklichung genauer beschrieben werden müsse,
- weitere Informationen zur endgültigen Entscheidung fehlten.

In einem echten Anerkennungsverfahren könnten viele Fragen im weiteren Dialog geklärt werden. Diesen Dialog haben wir

TABELLE 10: ANERKENNUNGSQUOTE INKLUSIVE FEHLENDER ANTWORTEN		
FALL	ANZAHL POSITIVE ANTWORTEN	ANERKENNUNG JE FALL
Musik ist Leitkultur	29	23 %
Europäische Demokraten	38	28 %
Farbiges Deutschland	22	18 %
Gesamt	89	23 %
Prozentwert bezogen auf den jeweiligen Fall: x Prozent der antwortenden Finanzämter erkannten den Fall als gemeinnützig an.		

TABELLE 11: ABLEHNUNGSGRÜNDE	
ABLEHNUNGSGRUND	ABLEHNUNGSQUOTE
Wegen politischer Betätigung	40 %
Kein passender Zweck möglich	3 %
Vorgeschlagener Zweck passt nicht	34 %
Keine Entscheidung möglich/anderer Grund	23 %
Prozentwert bezogen auf nicht anerkannte Fälle, fallübergreifend insgesamt 77.	

in der Studie nicht geführt, um nicht durch zusätzlichen Input die Entscheidungen unvergleichbar zu machen. Für den Moment können wir feststellen, dass insgesamt in der Hälfte der Fälle die Anerkennung gescheitert ist.

Die Gründe sind sehr verschieden und stellen sich auf einen Blick so dar (siehe Tabelle 11).

Für die einzelnen Fälle sind jeweils verschiedene Ablehnungsgründe besonders markant. Im Fall „Farbiges Deutschland“ war den Finanzämtern besonders häufig keine Einschätzung möglich. Bei „Musik ist Leitkultur“ waren die Ablehnungsgründe am klarsten. In diesem Fall wiederum war die Ablehnung wegen politischer Betätigung sehr häufig, überdurchschnittlich oft aber auch bei „Europäische Demokraten“.

Bei „Farbiges Deutschland“ war die politische Tätigkeit selten relevant – hier scheiterte aus Sicht der Finanzämter die Ge-

meinnützigkeit eher am nicht passenden Zweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“. Entsprechend wurden dort besonders häufig andere Zwecke vorgeschlagen, nämlich mit jeder vierten Antwort. Jede neunte Antwort zu „Europäische Demokraten“ schlug einen anderen Zweck vor, bei „Musik ist Leitkultur“ wurde nie ein anderer Zweck vorgeschlagen. Nicht überraschend wurde am häufigsten als passender gemeinnütziger Zweck die (politische) Bildung vorgeschlagen. Würde ein Verein sich zunächst darauf einlassen, aber dann seinen Standpunkt vertreten, wäre er schnell in einer Gemeinnützigkeitsfalle, denn nach häufiger Auffassung darf mit dem Zweck „Bildung“ nicht für eine Position geworben werden. Im Fall Attac brachte das Finanzamt vor dem Bundesfinanzhof gar vor, dass Bildung nur den Status quo vorstellen dürfe, aber keine Alternativen.

Würde der Verein „Farbiges Deutschland“ also Bildung als Zweck wählen, dürfte er

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

TABELLE 12: ANTWORTEN NACH FÄLLEN, INKLUSIVE NICHTANTWORTEN				
ABLEHNUNGS-GRUND	MUSIK IST LEITKULTUR	EUROPÄISCHE DEMOKRATEN	FARBIGES DEUTSCHLAND	ALLE FÄLLE
Ja, gemeinnützig	23 %	28 %	18 %	23 %
Nein wegen politischer Betätigung	20 %	3 %	1 %	8 %
Nein, kein passender Zweck möglich	0 %	0 %	2 %	1 %
Nein, nicht mit diesem Zweck	2 %	4 %	14 %	7 %
Keine Entscheidung möglich/anderer Grund/keine Antwort	55 %	65 %	66 %	62 %
Bezogen auf alle 394 Antworten, die zu erwarten gewesen wären. Angaben in Prozent spaltenweise.				

darstellen, dass dunkelhäutige Menschen diskriminiert werden, er dürfte aber nicht vorstellen, wie diese Diskriminierung beendet werden könnte – zumindest nach der Logik des Finanzamts Frankfurt, das seine BFH-Beschwerde auf Weisung des Bundesfinanzministeriums schrieb (siehe Kapitel 3, „[Politische] Bildung“; siehe Tabelle 12).

Abhängigkeit der Antwortquote vom Bundesland

Ob ein Finanzamt auf eine Anfrage antwortete oder nicht, steht offenbar im Zusammenhang mit dem Bundesland, zu dem es gehört. Zwar erlangten „Europäische Demokraten“ und „Farbiges Deutschland“ niedrigere Antwortquoten als „Musik ist Leitkultur“, vermutlich weil sie schwieriger zu beantworten waren. Doch da die Fälle auf alle Bundesländer gleich verteilt waren, erklärt dies nicht die sehr unterschiedliche Antwortquote der Bundesländer: Sie liegt zwischen 25 und

83 Prozent.²³ Insgesamt wurden 42 Prozent der Anfragen beantwortet.

- Extrem unterdurchschnittliche Antwortquoten haben: Hessen, Baden-Württemberg, Bayern (30 Prozent und weniger).
- Extrem überdurchschnittliche Antwortquoten: Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein (66 Prozent und mehr).
- Die mittlere Gruppe der übrigen Länder liegt zwischen 38 und 60 Prozent.

(Siehe Tabelle 13.)

²³ Basis: 394 Finanzamtsantworten, die inklusive der Weiterleitungen erwartet werden konnten. Ausgenommen sind hier die Stadtstaaten Hamburg, Berlin und Bremen, damit nicht auf einzelne Finanzämter geschlossen werden kann. In Hamburg und Berlin ist je ein Finanzamt für Gemeinnützigkeit zuständig, in Bremen zwei (Bremen und Bremerhaven). Entsprechend kann in Hamburg und Berlin die Antwortquote nur 0 oder 100 Prozent sein.

TABELLE 13: ANTWORTQUOTE NACH BUNDESLÄNDERN		
BUNDESLAND	ANTWORTQUOTE	ANFRAGEN GESAMT
Baden-Württemberg	25 %	57
Bayern	27 %	67
Hessen	30 %	27
Brandenburg	39 %	13
Sachsen	41 %	22
Nordrhein-Westfalen	42 %	81
Mecklenburg-Vorpommern	50 %	10
Sachsen-Anhalt	50 %	14
Thüringen	56 %	9
Niedersachsen	60 %	50
Schleswig-Holstein	67 %	12
Rheinland-Pfalz	73 %	22
Saarland	83 %	6
Andere	50 %	4
Gesamt	42 %	394
„Andere“ sind Berlin, Hamburg und Bremen. Die Gesamtquote ist bezogen auf alle Anfragen. Der Durchschnitt der Bundeslandquoten ohne „Andere“ ist 49 %.		

Da Baden-Württemberg und Bayern zusammen fast ein Drittel der angefragten Finanzämter stellen, führt das zu der durchschnittlich geringen Antwortquote. Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, die anderen beiden großen Länder mit vielen Finanzämtern (zusammen ein weiteres Drittel), liegen in der Mittelgruppe.

Die Verteilung der verschiedenen Antwortquoten lässt kein erklärendes Muster erkennen: Weder gibt es einen Ost-West- noch einen Nord-Süd-Unterschied, auch keinen eindeutigen Unterschied zwischen großen und kleinen Bundesländern.

Die niedrigen Antwortquoten in den großen Südländern plus Hessen lassen vermuten, dass dort die koordinierten Anfragen zuerst aufgefallen sind. Auffällig ist, dass in Hessen und Baden-Württemberg die Anfragen des Vereins „Europäische Demokraten“ besonders selten beantwor-

tet wurden, in Bayern dagegen wurden die Fragen zu „Farbiges Deutschland“ seltener beantwortet. Bei „Musik ist Leitkultur“ waren Hessen und Bayern eher mit einer Antwort zur Hand.

Kein erkennbares Muster bei den Anerkennungsquoten der Bundesländer

Während sich die Unterschiede in der Antwortquote nach Bundesländern sortieren lassen, ist das bei der Anerkennungsquote schwieriger. Die Auswertung lässt kein Muster erkennen und bewegt sich auf der Ebene von Fallanalysen (einzelne Bundesländer als Fall). Nicht belegt werden kann die oft kolportierte Erfahrung, dass Finanzämter im Süden großzügiger wären als im Norden.

Naheliegender wäre, dass die Interpretation der Abgabenordnung vor allem hinsichtlich politisch engagierter Vereine abhängig

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

ist von der parteipolitischen Färbung der Landesregierung. Jedoch lässt sich keine eindeutige Zuordnung der Bundesländer nach politischen Präferenzen vornehmen. Die aktuelle Landesregierung oder das Parteibuch der Finanzministerin geben nur eine Momentaufnahme wieder, die keine Auswirkung auf die langfristig gewachsenen Strukturen von Verwaltung und Erlassen haben. Nur wenige Bundesländer sind über mehrere Wahlperioden politisch eindeutig verortet.²⁴

Zu diesen wenigen Bundesländern gehört Bayern, und zumindest für unsere Studie lässt sich sagen: Wenn die bayerischen Finanzämter antworten, dann erkennen sie die Gemeinnützigkeit häufig an. Die wenigen antwortenden hessischen Finanzämter dagegen sind sehr kritisch und lehnen meistens ab. Das kritischste Land ist Thüringen, das unkritischste das Saarland mit einer Anerkennungsquote von 100 Prozent (bei fünf antwortenden Ämtern).²⁵

Die großen Bundesländer (Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen) erkennen die Gemeinnützigkeit der vorgelegten Fälle eher an – allerdings verzerrt Bayern mit seiner hohen Anerkennungsquote das Bild. Auch Nordrhein-Westfalen fällt mit einer überdurchschnittlichen Anerkennungsquote auf (siehe Tabelle 14).

Die vier großen Länder (mit zwei Dritteln aller Finanzämter: Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen) sind auch entschiedener als die kleinen: 14 Prozent der Finanzämter der kleineren Länder stellen Nachfragen oder geben keine Einschätzung ab, aber nur

6 Prozent aus den großen Ländern. Diejenigen Finanzämter, die eindeutig sagen, dass kein gemeinnütziger Zweck zu dem angestrebten Anliegen passt, sind alle aus den vier großen Ländern.

Auffällig ist, dass in ostdeutschen Ländern und tendenziell bei den großen Bundesländern die Gemeinnützigkeit eher aufgrund politischer Betätigung abgelehnt wird.

Antwortgeschwindigkeit und Antwortmedium

Die Finanzämter antworten schnell, im Durchschnitt bereits nach acht bis neun Tagen. Von den inhaltlichen Antworten kamen 8 Prozent (13 Antworten) postwendend, datierten also vom 11. Juli 2017. Fast die Hälfte der Antworten erfolgte binnen vier Tagen. Lediglich 8 Prozent der Finanzämter benötigten länger als drei Wochen für eine Antwort, bevor die Erfassung beendet wurde.²⁶

Das arithmetische Mittel ist zwischen den Ländergruppen sehr ähnlich, große Abweichungen gibt es jedoch beim Median. Der Median ist im vorliegenden Fall die Zahl der Tage, nach denen die Hälfte geantwortet hat. Tendenziell länger brauchten Ablehnungen (inklusive Ja-aber-Antworten oder Nachfragen), weshalb Antworten bei „Musik ist Leitkultur“ länger dauerten (siehe Tabelle 15).

Die schnellen Finanzämter gehörten eher zu großen Bundesländern und sitzen eher im Westen als im Osten. Insgesamt hatte fast die Hälfte aller antwortenden Finanzämter bereits nach vier Tagen reagiert, 40 Prozent in bis zu drei Wochen, unter 10 Prozent brauchten länger.

²⁴ Mehr zur Clusterung der Bundesländer im Anhang.

²⁵ Wiederum ohne Berücksichtigung von Hamburg, Bremen und Berlin, um Rückschlüsse auf einzelne Finanzämter zu verhindern.

²⁶ Die Auswertung der Antworten bezieht sich auch hier nur auf die Finanzämter, die geantwortet haben (166).

TABELLE 14: ANERKENNUNGSQUOTE NACH BUNDESLÄNDERN	
BUNDESLAND	ANERKENNUNGSQUOTE
Thüringen	20 %
Hessen	25 %
Baden-Württemberg	43 %
Sachsen-Anhalt	43 %
Rheinland-Pfalz	44 %
Sachsen	44 %
Niedersachsen	50 %
Brandenburg	60 %
Mecklenburg-Vorpommern	60 %
Schleswig-Holstein	63 %
Nordrhein-Westfalen	65 %
Bayern	72 %
Saarland	100 %
Gesamt	54 %
Basis sind die 166 Finanzämter, die geantwortet haben. Berlin, Hamburg und Bremen sind nicht ausgewiesen, da aus den drei Stadtstaaten insgesamt nur zwei Finanzämter geantwortet hatten. Die Quoten sind nur Tendenzen, da auf Bundesländerebene die Fehlertoleranz je nach Zahl der Ämter erheblich ansteigt.	

Überraschend dabei ist, dass Briefe im Durchschnitt schneller abgeschickt wurden als Antworten per E-Mail. Die Finanzämter, die per E-Mail kommunizieren, sind deshalb also nicht schneller – sie sparen sich nur Geld für Porto, Papier und Umschläge.

Diese Geldsparer sind vor allem die großen Bundesländer und nie ostdeutsche: Aus Ost-Ländern kommt keine einzige E-Mail und auch kein Anruf. Vermutlich ist eher die Infrastruktur als die Größe oder die regionale Lage eines Landes dafür verantwortlich, ob nur per Brief oder auch per E-Mail geantwortet wird. Denn fast nur Ämter aus großen Ländern schreiben E-Mails. Von denen, die antworteten, antworteten bei den großen Ländern 10 Prozent der Ämter per E-Mail, bei den anderen unter 3 Prozent. Auch zum Telefon haben fast nur Mitarbeiter von Finanzämtern in großen Bundesländern gegriffen.

Hohe Serviceorientierung

Auch in anderen Fragen waren die meisten Finanzämter sehr serviceorientiert, noch über das Bemühen hinaus, einen Weg zur Gemeinnützigkeit zu finden. Das spricht dafür, dass nicht schlechte Entscheidungen zu uneinheitlichen Antworten führen, sondern schlechte Vorgaben seitens des Gesetzes und Anwendungserlasses.

Sehr häufig wurden Info-Broschüren beigelegt oder Hinweise zu weiteren Informationen im Internet gegeben. In den Schreiben wurde oft erklärt, wie für eine Anerkennung weiter zu verfahren sei, welche Unterlagen eingereicht werden müssten. Die meisten Finanzämter antworteten auf die gestellte Frage auch, wenn noch Formalia zur Anerkennung fehlten. Insbesondere in Telefonaten war häufig aus der Haltung der Sachbearbeiter*innen zu erkennen, dass

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

TABELLE 15: ANTWORTGESCHWINDIGKEIT

	NICHT ANERKANNT	ANER- KANNT	MUSIK IST LEIT- KULTUR	EURO- PÄISCHE DEMO- KRATEN	FARBIGES DEUTSCH- LAND
schnelle Antwort, bis 4 Tage	44 %	53 %	45 %	52 %	50 %
zügige Antwort, bis 21 Tage	46 %	40 %	38 %	46 %	44 %
spätere Antwort, länger als 21 Tage	10 %	7 %	17 %	2 %	6 %
Anzahl Fälle	77	89	60	54	52
Die Prozentwerte sind spaltenweise angegeben und sagen z. B. aus, dass 50 Prozent der Antworten zu „Farbiges Deutschland“ in den ersten 4 Tagen kamen. Insgesamt wurden 166 Antworten ausgewertet.					

sie bemüht waren, das der Sache nach als gemeinnützig erkannte Anliegen irgendwie den gesetzlichen Vorschriften zuzuordnen. Typisch waren daher Ja-aber-Antworten: Ja, die Satzung ist gemeinnützig – aber Sie müssen den Zweck ändern, die Beschreibung der Zweckverwirklichung anpassen, eine geplante Aktivität streichen.

Im Einzelfall wurde zu ganz anderen Tätigkeiten geraten oder aber das Recht fast gebogen, um dem Anliegen gerecht zu werden. So wurde mindestens zweimal darauf hingewiesen, dass die Finanzämter erst im Nachhinein beurteilten, ob die Tätigkeiten zur Satzung passten. Eine Person riet, die gewünschte Tätigkeit mit einer angepassten Satzung „einfach zu versuchen“.

Nur einige Finanzämter (33 von 374) weigerten sich, eine inhaltliche Antwort zu geben, solange bestimmte Formalien nicht erfüllt waren. Nur im Einzelfall wurden bereits vor der eigentlichen Satzungsprüfung Informationen etwa zum Ort der Geschäftsführung oder zur angegebenen Empfängerkörperschaft für den Fall der Auflösung verlangt. Eine typische serviceorientierte Antwort:

„Weiter ist die Auflösungsbestimmung in § 3 Absatz 5 nur zulässig, wenn die Gemeinnützigkeit des Fördervereins PRO ASYL e. V. durch eine Kopie seines aktuellen Freistellungsbescheides nachgewiesen wird. Bitte fügen Sie diese dem überarbeiteten Satzungsentwurf bei.“²⁷

Oder:

„Ich bitte Sie, die notwendigen Änderungen der Satzung aufzunehmen [...]. Zur Erteilung des Bescheids über die gesonderte Feststellung der Einhaltung der satzungsmäßigen Voraussetzungen [...] bitte ich, zu gegebener Zeit folgende Unterlagen einzureichen: beschlossene Satzung, Gründungsunterlagen (z. B. Gründungsprotokoll).“

Einige Finanzämter verweigerten eine inhaltliche Antwort ohne Nachweise zum Ort der Geschäftsleitung. Dies liegt sicher zum Teil, aber nicht nur daran, dass ihnen bekannt wurde, dass auch andere Finanz-

²⁷ Zu den Anforderungen der Gemeinnützigkeit gehört, dass die Satzung bestimmt, wie das Vereinsvermögen verwendet wird, falls sich der Verein auflöst oder seine Gemeinnützigkeit verliert. Wir hatten dafür als Empfängerkörperschaft „Pro Asyl“ angegeben.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

ämter die gleiche Satzung vorgelegt bekommen. Zwei entsprechend wenig hilfreiche Antworten bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt lauteten:

„In Ihrem Begleitschreiben zu dem Satzungsentwurf erwähnen Sie, dass der (noch zu wählende) Vorsitzende in M lebt und daher der Vereinssitz in M sein soll. Hierzu bitte ich noch, den Namen und die genaue Anschrift der Person mitzuteilen. Nach Eingang der Antwort erhalten Sie umgehend eine Stellungnahme zum Satzungsentwurf.“ (Brief vom 14. Juli 2017)

„Für die Prüfung der satzungsmäßigen Voraussetzungen [...] ist das Finanzamt örtlich zuständig, in dessen Bezirk sich der Sitz der Geschäftsleitung des Vereins befindet. Aus den von Ihnen eingereichten Unterlagen ergeben sich keine Anhaltspunkte, die für eine Zuständigkeit des Finanzamtes B sprechen. Dass der Vorsitzende des neuen Vereins in B lebt (Name und Adresse nicht genannt) ist noch keine Begründung für die Zuständigkeit des Finanzamtes B.“ (Brief vom 12. Juli 2017)

Die meisten antwortenden Finanzämter thematisierten die Frage der örtlichen Zuständigkeit nicht. Wenn, dann richtete sich der Hinweis eher in die Zukunft:

„Anbei erhalten Sie einen Fragebogen zur Ermittlung des Ortes der Geschäftsleitung für den Verein. Bitte reichen Sie diesen Fragebogen ausgefüllt kurzfristig wieder ein. Danach richtet sich die Zuständigkeit des Finanzamtes. Ausgehend von der Zuständigkeit des Finanzamtes B nehme ich zum eingereichten Satzungsentwurf wie folgt Stellung: [...]“ (Brief vom 13. Juli 2017)

Anrede „Herr“ oder „Frau“

Wir hatten mit Luca Hofmann, Kim Steiger und Uli Mayer bewusst Vornamen für

die Absender ausgesucht, die Männer wie Frauen tragen können. Dadurch sollte es möglich sein, dass sich bei uns am Telefon ein Mann oder eine Frau mit diesem Namen meldete.

Bei unserer Vornamenauswahl stellten wir fest, dass verschiedene Personen mit einem der Vornamen meist ein bestimmtes Geschlecht verbanden, aber feststellten, dass es auch anders sein könnte. Die meisten Antworten waren an Herrn Hofmann, Steiger oder Mayer adressiert. Nur eine Minderheit adressierte Frau Hofmann, Steiger oder Mayer, ließ die Anrede offen oder schrieb ausdrücklich so etwas wie Herrn/Frau in Anrede oder Adressfeld.²⁸

Ein herausragendes Schreiben dazu kam von einem hessischen Finanzamt:

„Sehr geehrte Frau Mayer, sehr geehrter Herr Mayer, ich bitte zunächst um Verständnis, dass ich aufgrund der vorliegenden Eingaben [sic] keine zweifelsfreie Zuordnung für die Anrede als Frau oder Herr vornehmen konnte. Die Wahl beider Anredeformeln soll lediglich der Vermeidung einer unzutreffenden Anrede dienen.“

Aufgetretene Probleme während der Durchführung

Weiterleitungen

Tatsächlich sind weniger Finanzämter für Gemeinnützigkeitsfragen zuständig, als wir zunächst annahmen. Mindestens 30 der angeschriebenen Finanzämter hatten die Anfragen an andere Finanzämter weitergereicht. Teilweise teilten sie uns das selbst mit, teilweise erfuhren wir es durch Mitteilung der Finanzämter, an die die Gemeinnüt-

²⁸ Spannend für eine andere Fragestellung wäre zu untersuchen, ob die Entscheidung für ein Geschlecht des Absenders am Geschlecht der Bearbeiterin/des Bearbeiters oder am Fall hängt.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

TABELLE 16: ÜBERSICHT ZU WEITERLEITUNGEN II

	MUSIK IST LEITKULTUR	EUROPÄISCHE DEMOKRATEN	FARBIGES DEUTSCHLAND
ursprünglich angeschrieben	135	135	134
davon weitergeleitet	14	10	6
Finanzämter, die durch Weiterleitungen neue Fälle erhielten	8	9	3

Durch die Weiterleitungen ist zwar die Grundgesamtheit der Finanzämter von 404 auf 374 geschrumpft, dennoch erwarteten wir aufgrund der Mitteilungen insgesamt 394 Antworten.

zigkeitsangelegenheiten übertragen wurden. Wir gehen in dieser Studie daher von 374 Finanzämtern aus, die über Gemeinnützigkeitsfragen entscheiden. Vermutlich ist die Zahl noch geringer, da uns nicht alle Weiterleitungen mitgeteilt wurden.

Besonders selten wurden Anfragen zu „Europäische Demokraten“ weitergeleitet, am häufigsten zu „Musik ist Leitkultur“. Der Unterschied hat keine Ursache in den Fällen, sondern in der zufälligen Verteilung der Fälle auf die Ämter (siehe Tabelle 16).

Das hat keineswegs immer zu Irritationen geführt. Wir hatten bis Ende August 2017 insgesamt 166 Antworten von 157 Finanzämtern erhalten.

- Ein Finanzamt hat drei Antworten gegeben, zu drei verschiedenen Fällen.
- Ein anderes Finanzamt hat ebenfalls drei Antworten gegeben, allerdings nur zu zwei Fällen. Auf zwei Anfragen zum gleichen Verein wurde je separat geantwortet (mit identischem Ergebnis).
- Fünf Finanzämter haben jeweils auf zwei verschiedene Fälle einzeln geantwortet.

Ein Finanzamt teilte mit, dass es die gleiche Anfrage über ein anderes Finanzamt erhalten habe und beantwortete die Anfrage dennoch.

„Mit Schreiben vom 07.07.2017 übersandten Sie einen Satzungsentwurf zur Prüfung an das Finanzamt M, da der Sitz des Vereins M sein soll. Für den gleichen Verein übersandten Sie auch einen Satzungsentwurf zur Prüfung an das Finanzamt S. Lt. diesem Entwurf soll der Sitz in S sein. Der Satzungsentwurf wurde mir zuständigkeitshalber vom Finanzamt S zugeleitet. Das Finanzamt M ist auch für die steuerliche Erfassung von Körperschaften im Kreis S zuständig. Die Prüfung der Satzungsentwürfe ergab folgendes: [...]“

Das gleiche Finanzamt antwortete am gleichen Tag zu einem anderen Fall:

„Mit Schreiben vom 07.07.2017 übersandten Sie einen Satzungsentwurf zur Prüfung an das Finanzamt E. Der Satzungsentwurf wurde mir zuständigkeitshalber vom Finanzamt E zugeleitet. Das Finanzamt M ist auch für die steuerliche Erfassung von Körperschaften in E zuständig. Die Prüfung des Satzungsentwurfs ergab folgendes: [...]“

Finanzverwaltung erkennt Anfragen als koordiniert

Vermutlich auch durch die Weiterleitungen fiel ca. vier Wochen nach Versand der Briefe auf, dass hinter den Anfragen eine koordinierte Aktion steckte, und es ergin-

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

gen Weisungen, die Anfragen nicht mehr zu beantworten.

Ein weiterer Faktor dafür könnte sein, dass die Finanzämter kompliziertere Fälle der übergeordneten Landesbehörde, der jeweiligen Oberfinanzdirektion, vorgelegt hatten. Dort könnte aufgefallen sein, dass gleiche Anfragen unterwegs waren. Dies konnte auch auffallen, wenn verschiedene Fälle vorlagen, da Briefe und Satzungen inhaltlich nahezu identisch waren²⁹ und ganz identisch in Formatierung und Schriftart. Nicht unüblich, aber doch auffällig war, dass Anfragen zu verschiedenen Fällen aus der gleichen Stadt außerhalb des Finanzamtsbezirks kamen (Marburg); zwar von verschiedenen Adressen, aber mit aufeinanderfolgenden Telefonnummern.

Den ersten eindeutigen Hinweis auf eine entsprechende Weisung erhielten wir am 8. August 2017. Ein Finanzamt aus Nordrhein-Westfalen teilte telefonisch mit, dass bekannt geworden sei, dass es bundesweit gleichlautende Briefe gebe. Auf Anweisung der Oberfinanzdirektion dürfe nun keine Antwort erfolgen. Es werde eine abgestimmte Antwort geben.

Eine Stunde später rief ein anderes Finanzamt aus demselben Bundesland an und gab im gleichen Fall bereitwillig Auskunft. Zu dem Zeitpunkt wussten wir noch nicht, ob nur dieser Fall als koordinierte Anfrage erkannt worden war oder auch die anderen. Bis dahin hatte etwa ein Drittel der angeschriebenen Finanzämter geantwortet.

Am 10. August teilte ein weiteres Finanzamt – jedoch ohne Nennung des Amtes und mit unterdrückter Rufnummer – mit, dass die Antwort noch dauern werde, da sie zwischen den Bundesländern abgestimmt werde. Der Anrufer weiß von Brie-

fen u. a. in Hessen und Nordrhein-Westfalen. Es werde dann wohl eher eine einheitliche Antwort ergehen. Der Anrufer bezog sich auf einen anderen Fall.

Die letzte inhaltliche Auskunft erreichte uns telefonisch am 29. August 2017, drei Wochen nach dem ersten Hinweis darauf, dass die koordinierten Anfragen entdeckt worden waren. Noch am 22. August wurde ein Antwortbrief aus Nordrhein-Westfalen abgeschickt.

Nachdem wir am 21. August per E-Mail alle Finanzämter, die bis dahin noch nicht reagiert hatten, um baldige Antwort gebeten hatten, erreichten uns noch inhaltliche Antworten, aber vor allem Hinweise auf die Anweisungen, nicht zu antworten. Jedoch gaben nicht alle Finanzämter eine Anweisung als Grund für die Verzögerung an, manche verwiesen auf Urlaub oder Krankheit der zuständigen Sachbearbeiter*innen – für die nächsten vier Wochen.

Die Finanzämter aus Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen antworteten nahezu wortgleich.

Nordrhein-Westfalen: „Die Überprüfung der eingereichten Satzung zwecks Anerkennung als gemeinnütziger Verein ist noch nicht abgeschlossen. Da nach unserem Kenntnisstand eine Vielzahl vergleichbarer Satzungen zwecks Überprüfung der Anerkennung als gemeinnütziger Verein bei Finanzämtern in Nordrhein-Westfalen wie auch in anderen Bundesländern eingegangen ist, wird das weitere Vorgehen auf Bund-Länder-Ebene abgestimmt. Ich bitte Sie daher noch ein wenig um Geduld.“

Niedersachsen: „Bei einer Vielzahl von Finanzämtern sind landes- und bundesweit gleichlautende Anträge eingegangen. Es bestehen daher tatsächliche Zweifel da-

29 Siehe Satzungs- und Briefmuster im Anhang.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

ran, ob eine Vereinsgründung ernsthaft beabsichtigt ist. Bitte haben Sie Verständnis dafür, dass ich die Bearbeitung deshalb zunächst zurückstelle. Ich werde unaufgefordert auf die Angelegenheit zurückkommen. Von weiteren Anfragen bitte ich, bis dahin abzusehen.“

Finanzämter aus Schleswig-Holstein verwendeten die gleiche Formulierung wie Niedersachsen. Ein Finanzamt aus Rheinland-Pfalz schreibt ähnlich:

„Nach Erkenntnissen der Finanzverwaltung wurden bei einer Vielzahl von Finanzämtern gleich- oder ähnlich lautende Anträge auf gemeinnützigkeitsrechtliche Prüfung der Satzungen von Vereinen mit dem Namen ‚Farbiges Deutschland‘ eingereicht. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Behandlung sollen diese Fälle auf Bund-Länder-Ebene erörtert werden. Wir bitten, sich bis zum Abschluss dieser Erörterungen zu gedulden.“

Ort der Geschäftsleitung

Bereits vor dem 8. August fragten einige Finanzämter nach dem „Ort der Geschäftsleitung“ und wollten keine inhaltliche Auskunft geben, bevor ihre Zuständigkeit nachgewiesen sei.

Der sogenannte „Ort der Geschäftsleitung“ muss nicht identisch mit dem Sitz eines Vereins sein. Zuständig „für die Besteuerung von Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen“ ist nach § 20 Abgabenordnung das Finanzamt, „in dessen Bezirk sich die Geschäftsleitung befindet“. Geschäftsleitung ist wiederum nach § 10 der Abgabenordnung „der Mittelpunkt der geschäftlichen Oberleitung“. Gerichtsurteilen folgend, ist es der Ort, wo der maßgebliche Wille gebildet wird oder regelmäßig Sitzungen des Vorstands oder Mitgliederversamm-

lungen stattfinden. Bei einem Verein mit Geschäftsstelle ist es meist deren Ort. Bei einem örtlich gebundenen Verein kann es das Vereinslokal sein. Bei einem bundesweit tätigen Verein ohne Geschäftsstelle ist die Feststellung schwieriger.

Dieser Antwort-Hürde wollten wir bereits vorbeugen und erklärten im Anschreiben, dass die aus Marburg anfragende Person für den Verein mit Mitgliedern aus dem ganzen Bundesgebiet jetzt nur die Anfrage übernehme, aber der künftige Vorsitzende am Ort des Finanzamts wohne.

Viele, wenn nicht die meisten Finanzämter fragten dennoch nach dem Ort der Geschäftsleitung. Die meisten machten ihre Antwort jedoch nicht von einer vorherigen Klärung dieser Frage abhängig. Sie gaben die gewünschte Auskunft zur Satzung und wiesen darauf hin, dass für eine rechtsgültige Anerkennung der Ort der Geschäftsleitung im Finanzamtsbezirk nachgewiesen werden müsse, so wie sie auch auflisteten, welche Unterlagen oder Auskünfte noch dafür benötigt würden.

Doch 33 (von 374) Finanzämter wollten ihre vorläufige Ersteinschätzung erst geben, wenn der Ort der Geschäftsleitung nachgewiesen würde. Sie fragten nach einer Adresse in ihrem Bezirk. Ein Finanzamt verlangte zum Nachweis eine Kopie des Personalausweises.

Im unterschiedlichen Vorgehen zeigt sich sicher die Serviceorientierung einzelner Mitarbeiter*innen oder auch Ämter. Die meisten beantworteten auch ohne Nachweis die inhaltliche Frage und schoben, sehr serviceorientiert, die Klärung von Details auf später. Bei einigen anderen war die Nachfrage und Verweigerung der Antwort eventuell bereits auf eine Skepsis gegründet. Nach unserer Nachfrage zu ausstehenden Antworten am 21. August

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

2017 erreichten uns neben Standardantworten auch mehrfach gezielte Nachfragen nach dem Ort der Geschäftsleitung oder der Adresse weiterer Personen. Telefonate dazu endeten meist mit dem Hinweis auf die Weisung, keine Antwort zu geben, da gleichartige Anfragen bundesweit vorlägen.

Die abgestimmte Antwort: Keine Antwort

Ab dem 2. Oktober 2017 gingen innerhalb kürzester Zeit viele abgestimmte Antworten der einzelnen Finanzämter ein – mehr als fünf Wochen haben Bund und Länder für deren Abstimmung gebraucht. Einige treffen jedoch auch erst weitere acht Wochen später ein. Die abgestimmte Antwort bezieht sich auf den nicht nachgewiesenen „Ort der Geschäftsleitung“, womit die Finanzministerien von Bund und Ländern es vermieden festzulegen, welches aus ihrer Sicht die richtige Antwort der Finanzämter (Anerkennung/Ablehnung) gewesen wäre.

Der erste Abschnitt aller Briefe und E-Mails war identisch, also bundeseinheitlich vorgegeben:³⁰

„Eine bundesweite Abfrage hat ergeben, dass bei einer Vielzahl von Finanzämtern gleich- oder ähnlich lautende Anträge eingegangen sind. Es bestehen daher tatsächliche Zweifel, ob Sie ernsthaft beabsichtigen, einen gemeinnützigen Verein zu gründen. Die Gemeinnützigkeit kann einem Verein nur dann zuerkannt werden, wenn er tatsächlich beabsichtigt, Tätigkeiten zu entfalten, die ernsthaft auf die Erfüllung eines steuerbegünstigten satzungsmäßigen Zwecks gerichtet sind (vgl. Nummer 5 des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung zu § 51 Absatz 1 AO, Urteil des Bundesfinanzhofs vom 23.7.2003, I R 29/02, BStBl II S. 930).“

Ob das als Begründung ausreichend ist, um eine Voranfrage nicht zu beantworten, ist fraglich. Denn natürlich entfaltet ein Verein vor seiner Gründung in der Regel noch keine Tätigkeiten. Dass ein Verein an mehreren Orten anfragt, weil noch nicht sicher ist, wo er seinen Sitz oder den Ort der Geschäftsleitung errichtet, deutet nicht darauf hin, dass er diese Tätigkeiten gar nicht aufnehmen möchte. Der genannte Ablehnungsgrund kann nur für die tatsächliche Anerkennung der Satzung gelten, aber noch nicht für die Vorprüfung. Die Anerkennung war jedoch noch gar nicht beantragt.

Auch die Anerkennung nach § 60a AO könnte kaum an die Bedingung geknüpft werden, konkret nachzuweisen, wann der Verein wie seine Arbeit aufnehmen möchte. Das angeführte BFH-Urteil bezieht sich auf die rückwirkende Beurteilung der Vereinsarbeit. Das Gericht schreibt, dass bereits vorbereitende Tätigkeiten wie der Aufbau einer Vereinsorganisation ausreichen, um die Voraussetzungen der Steuerbefreiung zu erfüllen. Die gesamte Begründung wirkt vorgeschoben, um sich nicht inhaltlich mit der Frage nach Anerkennung der Gemeinnützigkeit der Vereine beschäftigen zu müssen.

Die hessischen Finanzämter verweigerten quasi rückwirkend die Vorprüfung und schrieben einheitlich:

„Darüber hinaus bedarf es für die Feststellung der satzungsmäßigen Voraussetzungen nach § 60a AO durch das Finanzamt einer wirksam beschlossenen Vereinssatzung (vgl. AEAO zu § 60a, Nummer 4, Satz 2).“

Die meisten, aber nicht alle Finanzämter schrieben zusätzlich:

„Bei der gegebenen Sachlage werde ich erst wieder tätig, wenn der dargestellte Verein

³⁰ In einem Bundesland gab es darin jedoch einen Zahlendreher – einheitlich von allen Finanzämtern.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

tatsächlich gegründet ist und eine Satzung formell beschlossen sein sollte. Bitte reichen Sie bzw. ein gewähltes Vorstandsmitglied dann ggf. das Gründungsprotokoll mit den Namen und Anschriften der anwesenden Mitglieder sowie der gewählten Vorstandsmitglieder ein und fügen die beschlossene Satzung bei. Sollten Sie für den jeweiligen Verein weiterhin koordinierend tätig sein, bitte ich Sie, Ihre Vertretungsmacht nachzuweisen. Sollte ich die erbetenen Informationen nicht erhalten, gehe ich davon aus, dass sich ihr Anliegen erledigt hat.“

Aus der Mitgliederliste und den Adressen der Vorstandsmitglieder würde sich dann erneut die Frage nach dem Ort der Geschäftsleitung ergeben.

Einige Finanzämter (insbesondere in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen) setzten stattdessen Fristen von vier Wochen oder einem Monat zur Beantwortung.

Weitere Lehren

Einige Nachfragen von Finanzämtern bzw. ausbleibende Antworten sowie Indizien für ein koordiniertes Vorgehen hätten wir mit dem Wissen von heute vermeiden können.

Wir hätten jedes einzelne Finanzamt darauf prüfen müssen, ob es die Prüfung von Fragen der Gemeinnützigkeit/Körperschaften abgegeben hat, um Weiterleitungen zu vermeiden und die tatsächliche Zahl der zuständigen Finanzämter (Grundgesamtheit) zu ermitteln.

Die ausgearbeitete Mustersatzung führte doch über Zweck und Zweckverwirklichung hinaus zu Nachfragen von Finanzämtern, und zwar

- zum Ort der Geschäftsleitung, siehe oben.

- zur empfangenden Körperschaft bei Auflösung des Vereins oder Verlust der Gemeinnützigkeit. Das hätte neutraler gewählt werden können.
- zum Satzungszweck. Die „Förderung des demokratischen Staatswesens“ zitierte nicht die komplette Formulierung des Gesetzes in § 52 Abs. 2 Nr. 24 AO, die lautet: „allgemeine Förderung des demokratischen Staatswesens im Geltungsbereich dieses Gesetzes“. Mehrere Finanzämter verlangten eine Anpassung, meist nur um das Wort „allgemeine“.

Die Satzung bevollmächtigte den Vorstand, selbstständig die Satzung zu ändern, falls dies zur Anerkennung der Gemeinnützigkeit nötig wäre (§ 7, Absatz 7). Diese in der Praxis hilfreiche Regelung war hier vereinzelt ein Einfallstor dafür, dass Sachbearbeiter*innen der Finanzämter auf schnelle Änderungen drängen konnten. Sie konnten nicht auf die Kompliziertheit eines Beschlusses der Mitglieder verwiesen werden.

An den Telefonen waren in den ersten drei Wochen nach Versand der Briefe nur Anrufbeantworter geschaltet. Hier wurde eventuell die Chance verpasst, erste spontane Reaktionen und Rückfragen einzusammeln. Auf der anderen Seite sollten erst Erfahrungen mit Rückfragen gesammelt werden, bevor telefoniert wurde. Letztlich wurden nur sechs Telefonate geführt.

Hohe Uneinheitlichkeit liegt nicht an der Anwendung

Die Ergebnisse der Gemeinnützigkeitsprüfung fallen bei den einzelnen Finanzämtern so unterschiedlich aus, dass sie nicht mit Zufall oder Anwendungsfehlern erklärt werden können. Gleiche Sachverhalte wurden verschieden beurteilt, das gleiche Gesetz wurde verschieden angewendet.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

Dies kann dazu führen, dass als gemeinnützig anerkannten Organisationen bei der Prüfung ihrer tatsächlichen Geschäftsführung Jahre später die Gemeinnützigkeit aberkannt werden kann, da der gleiche Sachverhalt dann möglicherweise anders beurteilt wird.

Anhand der gemessenen Anerkennungsquoten ist kaum eine Norm feststellbar, von der bloß eine Minderheit der Finanzämter abweichen würde. Im Fall „Europäische Demokraten“ erkennen 70 Prozent der Finanzämter die Satzung als gemeinnützig an. Wenn die Minderheit von 30 Prozent falsch entschieden hätte, wäre bereits das eine Abweichung, die nicht rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt.

Die von der Bundesregierung mit ihrer Antwort auf die Große Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagenen Lösungen sind den Gesetzesanwendern in den Finanzämtern nur teilweise bekannt oder werden von ihnen nicht angewandt, weil sie sie als nicht vom Gesetz gedeckt ansehen. Die Studie zeigt, dass Anliegen zur Verteidigung der Demokratie oder gegen gruppenbezogene Diskriminierung in der Praxis nicht ohne Weiteres einem der gesetzlichen Zwecke zugeordnet werden können. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzämter sind offenbar bemüht, das Gesetz im Geiste des Grundgesetzes anzuwenden, denn die für die Studie konstruierten Vereine wollten offenbar selbstlos das Allgemeinwohl fördern, wie es das Gesetz für die Gewährung der Gemeinnützigkeit verlangt. Ihre Anliegen wurden jedoch nicht eindeutig in den im Gesetz genannten Zwecken widerspiegelt bzw. wurden wegen geplanter politischer Einflussnahme für nicht gemeinnützig erklärt.

Die expliziten politischen Mittel im Fall „Musik ist Leitkultur“ führten zu einer ge-

ringen Nichtanerkennungsquote, obwohl der Zweck gemeinnützig ist. Diese Ablehnung ist auf alle gemeinnützigen Organisationen übertragbar, die nicht nur nebenbei auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen. Dies behindert politisches zivilgesellschaftliches Engagement.

Dass eine Lücke besteht zwischen dem gesellschaftlichen Konsens über Gemeinnützigkeit und den Regeln dafür, führt dazu, dass einzelne Finanzämter mit ihren Vorschlägen zur Anpassung der Satzungen an die Gemeinnützigkeit das ursprüngliche Anliegen verändert hätten. Andere Lösungsvorschläge zeigen, dass das Gesetz ungenau ist. Es werden Zwecke wie Bildung vorgeschlagen, die in der Praxis bei späteren Prüfungen zu Problemen führen können.

Wären die Satzungen nicht zu Forschungszwecken vorgelegt worden, sondern um die entsprechenden Vereine tatsächlich zu gründen, hätten viele Finanzämter in weiteren Gesprächen ihre erste Ablehnung eventuell revidiert. Dies stellt dennoch eine Hürde für das Engagement dar – zudem wäre damit nicht sichergestellt, dass nach der Anerkennung später die tatsächliche Geschäftsführung als gemeinnützig eingestuft würde. Für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit nutzt es nichts, das Anliegen passend darzustellen. Das Gesetz muss wirklich zum Anliegen passen.

Dass das Gesetz zu unkonkret ist, bestätigt letztlich die Finanzverwaltung selbst, indem Bundesfinanzministerium und Landesministerien die Beantwortung stoppen ließen. Eine andere Notwendigkeit dafür ist nicht erkennbar. Durch die Anweisungen, nicht zu antworten, eine Verzögerung mitzuteilen und schließlich die Nichtantwort zu begründen, verursachen die Ministerien in den Ämtern deutlich mehr Arbeit, als eine einfache Antwort erfordert hätte.

4. EMPIRISCHER NACHWEIS DER ANWENDUNGSPROBLEME

Kein regionales Muster

Die Behauptung, dass im Süden großzügiger über die Gemeinnützigkeit geurteilt würde als im Norden, lässt sich nicht bestätigen. Es gibt Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den Bundesländern, die sich aber nicht systematisch erklären lassen.

In Baden-Württemberg, Bayern und Hessen ist entweder die Kontrolle der einzelnen Ämter durch die Oberfinanzdirektion deutlich höher als in den anderen Ländern, oder die Finanzämter dort stehen politisch tätigen Vereinen skeptischer gegenüber – dies sind nur neue Annahmen zur Erklärung der dortigen niedrigeren Antwortquote.

4.5 Zusammenfassung

Die Untersuchung hat ergeben, dass die Finanzämter bei der Beurteilung der Gemeinnützigkeit in gleichen Fällen unterschiedlich entscheiden. Es ist angebracht, von Rechtsunsicherheit für gemeinnützige Organisationen zu sprechen, sofern

ihre Anliegen auch politische Aspekte enthalten. Die Anerkennungsquote liegt in der Studie bei ca. 50 Prozent – folglich erscheint die Zuerkennung von Gemeinnützigkeit eher als Lotteriespiel denn als rechtsstaatliches Handeln. Je stärker das Anliegen politisch aufgeladen ist, desto geringer ist die Anerkennungsquote. Das Engagement für ein Menschenrecht wie etwa den Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe wird nicht ohne Weiteres als gemeinnützig anerkannt. Die Anerkennungsquote sinkt hier, ist aber nicht so niedrig, dass Ablehnung der Regelfall wäre – auch in diesem Fall besteht Rechtsunsicherheit. Die Aussagen der Bundesregierung, welche Anliegen welchen gesetzlichen Zwecken zuzuordnen sind, entsprechen nicht der Realität und der tatsächlichen Gesetzesanwendung.

Die gesetzlichen Vorgaben sind also unklar. Widersprüche zwischen Vorschriften und politischen Aussagen führen zu einer Verunsicherung der Finanzbeamt*innen, aber auch von Vereinsgründer*innen. Das folgende Kapitel gibt Hinweise, wie diese Situation verbessert werden kann.

5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Rechtssicherheit für gemeinnützige Organisationen hätte Konsequenzen für die Arbeit verschiedener Beteiligter:

- die Organisationen müssten nicht mehr bei jeder Aktivität genaue Begründungen liefern, wie diese zu ihrer Satzung passt; und sie müssten nicht mehr befürchten, mit der Gemeinnützigkeit ihre Finanzquellen und ihr Vermögen zu verlieren;
- die Finanzämter und ihre Beschäftigten, hätten klare Handlungsanweisungen und Entscheidungsgrundlagen;
- Spender*innen sowie Fördermittelgeber*innen erhielten mehr Klarheit über die Verwendung ihrer Zuwendungen.

Um das zu erreichen, müssen Gesetze geändert werden und braucht es genauere Anwendungsanweisungen für die Verwaltung. So ist ein Aberkennungsverfahren der Gemeinnützigkeit bisher nicht geregelt. Neben Regeln braucht es Unterstützung und Beratung, damit vor allem Gründer zivilgesellschaftlicher Organisationen die für sie richtigen Formen finden und ihr Engagement nicht in bürokratischen Hürden hängen bleibt.

Der Bundestag hat sich in den vergangenen Jahren mit großen Reformen am Gemeinnützigkeitsrecht schwergetan. Das Grundgerüst wurde nie geändert. Doch in die Debatte ist Bewegung gekommen, was verschiedene Vorschläge und Forderungen zeigen.

Professor Dr. Rainer Hüttemann: Gemeinnützigkeitsrecht als Organisationsrecht und mehr Verfahrensregeln

Prof. Dr. Rainer Hüttemann, geschäftsführender Direktor des Instituts für Steuerrecht an der Universität Bonn, Autor eines Gemeinnützigkeitskommentars und gefragter Gemeinnützigkeitsexperte, schlug in einem Vortrag am 12. September 2016 bei den 60. Berliner Steuergesprächen¹ vor, das Gemeinnützigkeitsrecht weitgehend vom Steuerrecht in das Zivilrecht zu überführen. Das Gemeinnützigkeitsrecht sei als Organisationsrecht zu sehen. Die steuerrechtlichen Regelungen verlangten weniger ein bestimmtes Verhalten als eine bestimmte Organisationsverfassung, die zugleich Rechtsformtypen für Non-Profit-Einrichtungen prägten. Das Gemeinnützigkeitsrecht sei mehr als steuerliches Subventionsrecht, es sei vielmehr Grundlage für zivilgesellschaftliches Engagement.

Hüttemann verwies darauf, dass derzeit verschiedene Stellen unabhängig voneinander die Gemeinnützigkeit einer Organisation prüften, wobei die Entscheidung der einen Stelle nicht die andere binde. Der Begriff der Gemeinnützigkeit werde auch außerhalb des Steuerrechts verwendet, zum Beispiel im Strafrecht im Hinblick

¹ <https://www.berlinersteuergespraech.de/app/download/7054402/Tagungsbericht-60.-Berliner-Steuergespraech.pdf> sowie in Finanzrundschau Ertragssteuerrecht, 5. November 2016, Seite 969 ff. (abgerufen am 1.12.2017).

5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

auf Bußgelder oder im Förderrecht. Stattdessen könne der Gemeinnützigkeitsstatus anhand von Satzungen einheitlich festgestellt werden und ein Verstoß gegen die Festlegungen dann sanktioniert werden. So könnten Verstöße mit Strafsteuern statt mit dem Verlust der Gemeinnützigkeit belegt werden. Derzeit sei das Verfahren für Verstöße und Sanktionen ungeregelt und schwer kalkulierbar.

Michael Ernst-Pörksen: Steuerstatus für politische Vereine schaffen

Dr. Michael Ernst-Pörksen, Volkswirt und Vereinsberater in einer Berliner Steuerberatungsgesellschaft, veröffentlichte im Juli 2016 im Newsletter des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) Vorschläge für Reformansätze der steuerrechtlichen Regelungen für politische Interventionen durch gemeinnützige Körperschaften.²

Er betont, dass Gemeinnützigkeit nur ein Steuerstatus sei, der nicht verhindere, dass Menschen sich zu Organisationen zusammenschließen, um etwa politisch Einfluss zu nehmen. Durch das Gemeinnützigkeitsrecht werde niemand gehindert, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Allerdings begrenze der Anwendungserlass die politische Betätigung gemeinnütziger Körperschaften.

Er schlägt neben der Ergänzung und Konkretisierung des Katalogs gemeinnütziger Zwecke u. a. vor:

- Eine „Nichtaufgriffsgrenze“ für politische Tätigkeiten gemeinnütziger Organisationen auch jenseits ihres ei-

² <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2016/07/newsletter-14-ernst-poerksen.pdf> oder <http://www.b-b-e.de/archiv-des-newsletters/newsletter-archiv-2016/3-quartal-2016/newsletter-nr-14-vom-1472016/#24634> (abgerufen am 1.12.2017).

gentlichen Satzungszwecks; eine Bagatellgrenze, bis zu der nicht begründet werden muss, warum eine Aktivität dem gemeinnützigen Zweck dient.

- Einen neuen steuerbegünstigten Status für Organisationen, die politische Teilhabe fördern. Diese Organisationen könnten ähnliche Steuervorteile wie gemeinnützige Organisationen erhalten, sollten aber ähnlichen Veröffentlichungspflichten wie politische Parteien unterliegen.

Ein Nachteil des zweiten Punktes wäre, dass sich Organisationen zwischen einem Status als gemeinnützig oder als politisch entscheiden müssten.

Abgesehen vom neuen Steuerstatus für politische Teilhabe wiederholte er die Vorschläge in kompakterer Form und ergänzt um Beispiele zusammen mit Dr. Ansgar Klein, Geschäftsführer des BBE, in einem weiteren Newsletter-Beitrag im Juni 2017.³

Dr. Rupert Graf Strachwitz: Modernes Gemeinnützigkeitsrecht

Dr. Rupert Graf Strachwitz vom Maecenata Institut wirbt seit Jahren für einen Umbau des Gemeinnützigkeitsrechts. Unter anderem veröffentlichte er im Januar 2017 ein „Plädoyer für ein einheitliches Zivilgesellschaftsrechtsbuch“ im Newsletter der Stiftung Mitarbeit.⁴ Er bemängelt, dass das Gemeinnützigkeitsrecht nicht alle Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen abdecke, insbesondere nicht die

³ <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2017/06/newsletter-12-klein-ernst-poerksen.pdf> oder <http://www.b-b-e.de/archiv-des-newsletters/newsletter-archiv-2017/2-quartal-2017/> (abgerufen 1.12.2017).

⁴ https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_strachwitz_170118.pdf oder <https://www.buergergesellschaft.de/index.php?id=106811&newspid=110135&news=7754> (abgerufen 1.12.2017).

der politischen Mitgestaltung. Die deliberative Demokratie müsse in den Katalog der gemeinnützigen Zwecke aufgenommen werden. Neben den Dienstleistungen müssten auch die Themenanwaltschaft, die Selbsthilfe und die Mittlerfunktion als gleichrangige Aufgaben anerkannt werden.

Dies solle in einem Zivilgesellschaftsrechtsbuch geschehen, das Regeln aus verschiedenen Rechtsgebieten zusammenfassen und so einen Rechtsrahmen schaffen solle, der der Zivilgesellschaft einen angemessenen Freiraum und rechtliche Sicherheit biete.

Bündnis 90/Die Grünen: Bundesbehörde für Zivilgesellschaft

Im Mai 2017, relativ kurz vor Ende der Legislaturperiode, brachte die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen einen Antrag mit verschiedenen Aufforderungen an die Bundesregierung ins Parlament. Eine Debatte im Bundestagsplenum dazu fand nicht statt. Zu einer Debatte kam es lediglich nichtöffentlich im Finanzausschuss. Dort wurde der Antrag von den damaligen Regierungsparteien CDU, CSU und SPD abgelehnt. Diese Beschlussempfehlung wurde dann im Plenum ohne Aussprache bestätigt.⁵

Der Antrag nahm verschiedene Aspekte der Debatte auf. Er verlangte einen Systemwechsel mit der „Bildung einer Bundesbehörde, vergleichbar mit der ‚Charity Commission‘ in Großbritannien“. Diese Behörde solle statt der Finanzämter über die An- und Aberkennung der Gemeinnützigkeit entscheiden. Zudem solle sie der Zivilgesellschaft beratend zur Seite stehen.

⁵ Antrag als Bundestags-Drucksache 18/12559, Beschlussempfehlung Drucksache 18/12973. Zu Antrag und Debatte siehe auch: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/gruener-antrag-gemeinnuetzigkeit-abgelehnt/> (abgerufen 1.12.2017).

Die Grünen befassten sich auch mit Fragen der öffentlichen Rechenschaftspflicht und Transparenz gemeinnütziger Organisationen. Sie forderten unter anderem ein öffentlich einsehbares Gemeinnützigkeitsregister, grundlegende Publizitätspflichten „unter Berücksichtigung der Größenklassen“, transparente Kriterien für öffentliche Förderungen, die Erforschung von „Wirkungsweise und Projekten“ zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie den Schutz von Spender*innen vor unseriösen Organisationen.

Der Antrag nahm den Vorschlag von Michael Ernst-Pörksen auf und fordert, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass bei der Mittelverwendung eine Bagatellgrenze „für politische Tätigkeiten im Sinne der Beeinflussung der politischen Willensbildung festgelegt wird“. Unabhängig davon soll sichergestellt werden, dass „politische Äußerungen [...] im Rahmen des verfolgten gemeinnützigen Zweckes grundsätzlich erlaubt sind“.

Am konkretesten war der Antrag mit der Forderung, den Zweckkatalog nach § 52 Absatz 2 der Abgabenordnung „entsprechend der im Zeitablauf gewandelten Gegebenheiten zu überarbeiten, zumindest aber um die Zwecke der Förderung der Gleichberechtigung von Lebenspartnerschaften und Trans- wie Intersexueller, Frieden, Menschenrechte, Demokratie sowie auch der Einrichtung und Unterhaltung des Freifunks“ zu ergänzen.

Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“: Rasche Klarstellungen

Die Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“, ein Zusammenschluss von derzeit mehr als 80 Vereinen und Stiftungen, fordert seit ihrer Gründung im Juli 2015 zunächst kurzfristig Änderungen am bestehenden Gemeinnützigkeitsrecht in

5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

der Abgabenordnung (AO), um Druck und Belastungen von den Organisationen zu nehmen. Mittelfristig brauche es darüber hinaus eine Verständigung auf ein modernes Gemeinnützigkeitsrecht, das über das Steuerrecht hinausgehe und die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen für Demokratie und politische Entscheidungen anerkenne.⁶

Als kurzfristige Klarstellungen fordert sie:

1. Ergänzung der Liste gemeinnütziger Zwecke in § 52 Absatz 2 der Abgabenordnung mindestens um die Förderung von Wahrnehmung und Verwirklichung von Grundrechten, Frieden, sozialer Gerechtigkeit, Klimaschutz, informationeller Selbstbestimmung, Menschenrechten und Geschlechtergleichstellung. Zusätzlich sollte zur Klarstellung in Absatz 1 aufgenommen werden, dass gemeinnützig auch ist, was die Allgemeinheit auf demokratischem Gebiet fördert. Mindestens müsste im Anwendungserlass (AEAO) verbindlich aufgenommen werden, welchen gesetzlichen Zwecken die oben genannten Zwecke zuzuordnen sind.
2. Klarstellung, dass die Beteiligung an der politischen Willensbildung für die Gemeinnützigkeit unschädlich ist. Dies könnte durch einen Zusatz in § 58 (steuerlich unschädliche Betätigungen) geschehen. Obwohl das Gesetz kein Verbot politischer Mittel vorsieht, ist ein solcher Impuls nötig, es sei denn, die Finanzverwaltung würde von sich aus Einschränkungen im Anwendungserlass streichen, etwa wie folgt in AEAO zu § 52 AO, Randnr. 15:

⁶ <http://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de/forderungen/>, siehe auch Protokoll Anhörung Bundestagsunterausschuss Bürgerschaftliches Engagement vom 22. März 2017: https://www.bundestag.de/blob/502748/e0486750a3bdc887cbd97546520928df/prot_31_mit_anlage-data.pdf (abgerufen 1.12.2017).

„Eine politische Tätigkeit ist danach unschädlich für die Gemeinnützigkeit, wenn eine gemeinnützige Tätigkeit nach den Verhältnissen im Einzelfall zwangsläufig mit einer politischen Zielsetzung verbunden ist, und die unmittelbare Einwirkung auf die politischen Parteien und die staatliche Willensbildung gegenüber der Förderung des gemeinnützigen Zwecks weit in den Hintergrund tritt.“

3. Befreiung der Förderung des demokratischen Staatswesens. In § 52 Absatz 2 bei Zweck 24, Förderung des demokratischen Staatswesens, müssen diese Einschränkungen gestrichen werden:
 - Verbot, kommunalpolitische Ziele zu verfolgen;
 - Zusatz „im Geltungsbereich dieses Gesetzes“.
4. Keine Beweislastumkehr für Verfassungstreue. Streichung der Verfahrensregel in § 51 Absatz 3 Satz 2, dass die Erwähnung in einem Verfassungsschutzbericht die Beweislast für einen Verstoß gegen Gemeinnützigkeitsregeln umkehrt („Bei Körperschaften, die im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als extremistische Organisation aufgeführt sind, ist widerlegbar davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht erfüllt sind“). Dass Organisationen, die sich gegen den Staat und die grundgesetzlichen Werte wenden, nicht gemeinnützig sein können, ist sinnvoll. Die zusätzlich eingeführte Verfahrensregel dagegen belastet gemeinnützige Organisationen unverhältnismäßig.
5. Bessere Förderung von Auslandstätigkeit. Zu streichen ist die Beschränkung in § 51 Absatz 2, dass eine Tätigkeit im Ausland nur dann gemeinnützig ist,

wenn die geförderten Personen ihren Wohnsitz in Deutschland haben oder wenn damit zum Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland beigetragen wird.

Kurzfristig oder mittelfristig – der Bundestag sollte sortieren

Der Blick auf die Vorstöße zeigt, dass Lösungen nicht einfach sein können. Und hinzu kommen natürlich noch weitere spezifische Wünsche aus anderen Ausschnitten des Dritten Sektors.⁷ Die Komplexität des Themas darf aber nicht dazu führen, dass der Bundestag als Gesetzgeber vor einer Reform des Gemeinnützigkeitsrechts zurückschreckt oder nur am überkommenen System der Abgabenordnung herumdoktert. Vielmehr sollten die Herausforderungen und Vorschläge sortiert werden, um sie nacheinander abarbeiten zu können. So können sich zunächst kurzfristige Änderungen und Klarstellungen ohne Systemänderungen ergeben und schließlich mittel- und langfristige Vorhaben, an deren Ende eine neu konstruierte Ordnung zivilgesellschaftlicher Organisationen stehen kann. Die einen Entscheidungen sollten nicht aufgeschoben werden, weil andere Entscheidungen nicht genügend diskutiert sind. Alle Änderungen sollten der grundgesetzlichen Vorstellung einer offenen, pluralen und demokratischen Gesellschaft folgen.

Derzeit scheitern kleinere Klarstellungen

⁷ Einen Querschnitt davon zeigen acht Positionen zu engagementpolitischem Reformbedarf, die das Bündnis für Gemeinnützigkeit am 12. Juni 2017 vor der Bundestagswahl veröffentlicht hatte: <http://www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org/wp-content/uploads/2018/01/engagementpolitischer-reformbedarf-bfg-dez-2017.pdf>

Eine große Vielfalt von Forderungen bildet das Dossier „Zivilgesellschaft und Bundestagswahl 2017“ des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement ab: <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/PDF/publikationen/dossier/bbe-reihe-dossier-003.pdf> (abgerufen am 1.12.2017).

offenbar an einem fehlenden Konsens in Parteien, Bundestag und Bundesregierung über die Rollen von zivilgesellschaftlichen Organisationen. Schon Begriffe wie Zivilgesellschaft, Engagement und Ehrenamt werden verschieden verstanden. Die Ziele des Gesetzgebers für das Instrument der Gemeinnützigkeit oder zur Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen sind unklar. Dazu braucht es eine Debatte, die mit kleinen Gesetzesanpassungen beginnen kann.

Der Bundestag kann und soll sich dabei von der gesellschaftlichen Debatte befruchten lassen, anstatt diese nur parallel stattfinden zu lassen. Aus dem Vorstoß von Prof. Dr. Rainer Hüttemann resultierte bereits, dass sich der 72. Deutsche Juristentag im September 2018 in Leipzig in der Abteilung „Zivil-, Wirtschafts- und Steuerrecht“ mit der Frage beschäftigen wird, ob die rechtlichen Rahmenbedingungen für Non-Profit-Organisationen übergreifend geregelt werden sollten.⁸ Rupert Strachwitz ist mit seinen Analysen immer wieder präsent in wissenschaftlichen Debatten. Dies und auch Urteile des zuständigen Bundesgerichts, des Bundesfinanzhofs, sollte der Bundestag reflektieren und dann entscheiden.

Zu den Vorschlägen, auf die sich der Bundestag schnell einigen könnte und für die es eine Mehrheit gibt, die über eine Regierungskoalition hinausgeht, gehören sicherlich:

- Die Vorschläge von Michael Ernst-Pörksen und der Grünen-Bundestagsfraktion für Bagatellgrenzen. Sie stellen eine schnelle, einfache Lösung für ein Problembündel dar. Damit würde vielen Organisationen Unsicherheit genommen und die Finanzämter würden

⁸ Siehe u. a. die Ankündigung hier: <http://www.djt.de/nachrichtenarchiv/meldungen/artikel/themenuebersicht-72-djt/> (abgerufen am 1.12.2017).

5. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

von kleinteiligen Prüfungen entlastet. Andere Parteien haben die Idee bisher nicht kommentiert. Bei der Umsetzung kann der Teufel im Detail stecken: So schreiben die Grünen von politischen „Äußerungen von Vertretern gemeinnütziger Organisationen“, dabei prüfen Finanzämter in erster Linie die Mittelverwendung, also die Ausgaben der Organisationen.

- Dringend und selbstverständlich ist eine Klarstellung, dass gemeinnützige Zwecke natürlich auch mit politischen Mitteln verfolgt werden können – unter Fortgeltung des Verbots, Parteien zu unterstützen, und des Gebots, sich an die verfassungsmäßige Ordnung und die Werte des Grundgesetzes zu halten. Dadurch wäre die Verwaltung gezwungen, diesen Grundsatz umzusetzen.
- Ohne große Debatte möglich sein sollte auch eine Ergänzung der Zweckliste – ohne große Debatte allerdings nur, wenn gleichzeitig klargestellt würde, dass eine umfassende Debatte zum Verständnis von Zivilgesellschaft, ihrer Funktionen und ihrer Organisationen folgen wird. Unter der Bedingung könnten einzelne Zwecke schnell ergänzt werden. Die Weitung der Gleichstellung von Mann und Frau auf Gleichstellung aller Geschlechter wäre ein Beispiel dafür.
- Aufhebung des Steuergeheimnisses im Gegenzug zum Privileg der Gemeinnützigkeit, zumindest Öffentlichkeit der Tatsache, ob eine Organisation als gemeinnützig anerkannt ist. Dazu müsste nur in § 30 Absatz 4 der Abgabenordnung eine entsprechende Ausnahme hinzugefügt oder an anderer Stelle gesetzlich verankert werden.
- Ob die von der Allianz beschriebenen weiteren kurzfristigen Klarstellungen etwa zu Auslandstätigkeit, kommunaler Aktivität zur Förderung der Demo-

kratie oder zu Verfahrensregeln wegen Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit im Bundestag mehrheitsfähig sind, würde eine Debatte darüber ergeben.

Mit entsprechendem politischem Willen der Bundesregierung könnte das Bundesfinanzministerium durch den Anwendungserlass zügig Klarheiten schaffen. Dazu gehörten zum Beispiel:

- Neuformulierung der Aussagen zu politischen Zwecken und Tätigkeiten, die derzeit verwirrend sind und nicht dem Geist der BFH-Urteile entsprechen.
- eine Liste von anerkannten Zuordnungen von Anliegen zu gesetzlichen Zwecken sowie zusätzlich anerkannter Zwecke nach § 52 Absatz 2 Satz 2 der Abgabenordnung. Eine solche Liste wäre extrem hilfreich und würde viele Unklarheiten beseitigen.
- Verfahrensregeln zu Folgen von Verstößen gegen Gemeinnützigkeitsregeln. Diese würden den Organisationen Unsicherheit nehmen. So schwer heute einschätzbar ist, an welcher politisch wirksamen Betätigung das zuständige Finanzamt Anstoß nimmt, so schwer ist abzuschätzen, welche Sanktion droht: von einer Ermahnung über eine Nachversteuerung wegen Mittel Fehlverwendung bis zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit für mehrere Jahre oder über den Tag hinaus.

Die schnellen Anpassungen und Klarstellungen im bestehenden System würden Unsicherheiten für alle drei betroffenen Kreise ausräumen: für die Organisationen, für die Finanzämter und ihre Beschäftigten sowie für Spender*innen und Fördermittelgeber*innen. Derzeit erfolgen Klarstellungen kaum gesetzlich, sondern meist durch Gerichtsurteile, die dann eventuell von der Verwaltung im Anwendungserlass nachvollzogen werden. Doch

der Weg bis zu einem höchstrichterlichen Urteil dauert länger, als für eine grundsätzliche Debatte mit Gesetzesänderungen zu veranschlagen wäre.

Zu den Themen großer Debatten würde unter anderem die Frage der Zuständigkeit gehören: Bundesbehörde oder Finanzämter? Ob eine Bundesbehörde bessere Entscheidungen treffen könnte als die Finanzämter, hängt vor allem von den zugrunde liegenden Regeln ab und von ihrer inneren Organisation. Wer kontrolliert eine solche Behörde? Wäre sie politisches Instrument der Regierung? Wie könnte sie flexibel auf sich ändernde gesellschaftliche Bedingungen reagieren? Wie könnte sie der Vielfalt des Sektors gerecht werden?

Gelegentlich wird die verschiedene Beurteilung, die diese Studie aufzeigt, als Vorteil genannt. Das Gegenzenario wäre, dass nur eine Stelle verbindlich entscheidet. Die föderale Struktur dagegen führe zu mehr Vielfalt und mehr Möglichkeiten.

Tatsächlich sind diese Möglichkeiten regional gebundenen Vereinen aber verwehrt.

Zu den gründlicher abzuwägenden Fragen gehört auch ein eigener steuerbegünstigter Status für Organisationen der politischen Teilhabe, wie ihn Michael Ernst-Pörksen vorschlägt. Abzuwägen wäre zum Beispiel, ob dadurch Organisationen gezwungen würden, sich zwischen Gemeinnützigkeit und Teilhabe zu entscheiden, ob dadurch der gemeinnützige Sektor entpolitisiert würde. Im Zuge dessen könnte auch die Transparenz für andere Akteure der Zivilgesellschaft diskutiert werden. Für die Transparenz politisch tätiger Organisationen könnte ein Lobbyregister eine bessere Lösung bieten.

Die Diskussion eines grundlegend anderen Systems zur Ordnung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist nötig und muss gründlich geführt werden. Diese lange Linie darf aber nicht erforderliche schnelle Lösungen auf die lange Bank schieben.

QUELLENVERZEICHNIS

- *Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ e. V.*, Lübeck: <https://www.zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Attac Deutschland* (Attac-Trägerverein e. V.): <http://www.attac.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *BauInfoConsult GmbH*, Hamburg: <http://www.bauinfoconsult.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Berliner Steuergespräche e. V.*, Berlin: <https://www.berlinersteuergespraech.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND)*, Landesverband Hamburg: <https://bund-hamburg.bund.net>
- *Bundesfinanzhof (BFH)*, *Entscheidungen*: <https://www.bundesfinanzhof.de/entscheidungen/entscheidungen-online> oder <https://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/list.py?Gericht=bfh&Art=en> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Bundesministerium der Finanzen*: Anwendungserlass zur Abgabenordnung: http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Steuern/Steuerverwaltung-Steuerrecht/Abgabeordnung/AO_Anwendungserlass_AEAO/ao_anwendungserlass_aeao.html (abgerufen am 1.12.2017)
- *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz*: <https://www.gesetze-im-internet.de/> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)/BBE Geschäftsstelle gemeinnützige GmbH*, Berlin: <http://www.b-b-e.de/archiv-des-newsletters> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement* (Hg.) (2017): „Zivilgesellschaft und Bundestagswahl 2017 – Engagement- und demokratiepolitische Aktivitäten, Empfehlungen und Positionen“. BBE-Dossier Nr. 3, Oktober 2017: <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/PDF/publikationen/dossier/bbe-reihe-dossier-003.pdf> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Bundeszentralamt für Steuern*: <http://www.bzst.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Bundeszentrale für politische Bildung*: <http://www.bpb.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Bündnis für Gemeinnützigkeit*: <http://www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Deutscher Bundestag, Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP)*: <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Deutscher Bundestag, Kurzmeldungen „Heute im Bundestag“ (hib)*: <https://www.bundestag.de/hib> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Deutscher Juristentag e. V.*, Bonn: <http://www.djt.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Deutscher Städtetag*: <http://www.staedtetag.de> (abgerufen am 1.12.2017), Ernst-Pörksen
- *Ernst-Pörksen, Michael* (2016): „Steuerrechtliche Regelungen zur politischen Interven-

tion durch gemeinnützige Körperschaften: Gegenwärtiger Stand und mögliche Reformansätze“: <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2016/07/newsletter-14-ernst-poerksen.pdf> (abgerufen am 1.12.2017)

- *EU-Kommission*, Brüssel: https://ec.europa.eu/commission/index_de (abgerufen am 1.12.2017)
- *Graf Strachwitz, Dr. Rupert* (2015): „Wie tickt die Zivilgesellschaft ...?“ – Vortrag beim Deutschen Städtetag: http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/presse/2015/fdw_2015_hp_vortrag_strachwitz.pdf (abgerufen am 1.12.2017)
- *Graf Strachwitz, Dr. Rupert* (2017): „Plädoyer für ein einheitliches Zivilgesellschaftsrechtsbuch“ – Newsletter der Stiftung Mitarbeit, Januar 2017: https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_strachwitz_170118.pdf (abgerufen am 1.12.2017)
- *Hüttemann, Prof. Dr. Rainer* (2016): „Gemeinnützigkeitsrecht als organisationsbezogener Fördertatbestand – Funktion, Stand und Reformfragen“, in Finanzrundschau Ertragssteuerrecht, 5. November 2016, Seite 969 ff. (Band 98, Heft 21)
- *Klein, Dr. Ansgar/Ernst-Pörksen, Michael* (2017): „Gemeinnützigkeits- und Zuwendungsrecht als Instrumente einer Zivilgesellschaftsförderung des demokratischen Staates“: <http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2017/06/newsletter-12-klein-ernst-poerksen.pdf> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Merkel, Dr. Angela* (2017): „Rede von Bundeskanzlerin Merkel zur Begrüßung anlässlich der Preisverleihung des 13. Wettbewerbs startsocial am 7. Juni 2017 im Bundeskanzleramt“: <https://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2017/06/2017-06-07-rede-merkel-startsocial.html> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Multi-Value GmbH*, Hamburg: <https://multi-value.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*: <https://www.bundestkanzlerin.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Pulse of Europe e. V.*, Frankfurt: <https://pulseofeurope.eu/de/> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH*: Gabler Wirtschaftslexikon: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Statista GmbH*, Hamburg: <https://de.statista.com/statistik/lexikonListe/letter/A/> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Statistische Landesamt Baden-Württemberg*: <http://www.statistik-portal.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Steuerlinks GmbH*, Malsch: <http://www.steuerlinks.de/richtlinie/aeao.html> (abgerufen am 1.12.2017)
- *Stiftung Mitarbeit*, Bonn: <https://www.buergergesellschaft.de> (abgerufen am 1.12.2017)
- *UNSER HAMBURG – UNSER NETZ e. V.*: <http://unser-netz-hamburg.de/>
- *Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklungen (ZZE)*, Freiburg: <http://www.zze-freiburg.de> (abgerufen am 1.12.2017)

ÜBERSICHT DER TABELLEN UND ABBILDUNGEN

- 11** Abbildung 1: Zuständigkeiten Gemeinnützigkeitsrecht in der Gewaltenteilung
- 13** Abbildung 2: Anerkennungsverfahren Gemeinnützigkeit und Rechtsweg

- 25** Tabelle 1: Fall-Landschaft I
- 32** Tabelle 2: Übersicht zu Weiterleitungen I
- 35** Tabelle 3: Anerkennungsquote nach Fall
- 35** Tabelle 4: Ablehnungsgründe „Musik ist Leitkultur“
- 38** Tabelle 5: Ablehnungsgründe „Europäische Demokraten“
- 40** Tabelle 6: Ablehnungsgründe „Farbiges Deutschland“
- 41** Tabelle 7: Verteilung der verwertbaren Antworten
- 42** Tabelle 8: Antwortquote nach Fall
- 42** Tabelle 9: Anerkennungsquote nach Fall
- 43** Tabelle 10: Anerkennungsquote inklusive fehlender Antworten
- 43** Tabelle 11: Ablehnungsgründe
- 44** Tabelle 12: Antworten nach Fällen, inklusive Nichtantworten
- 45** Tabelle 13: Antwortquote nach Bundesländern
- 47** Tabelle 14: Anerkennungsquote nach Bundesländern
- 48** Tabelle 15: Antwortgeschwindigkeit
- 50** Tabelle 16: Übersicht zu Weiterleitungen II
- 83** Tabelle 17: Fall-Landschaft II

BUNDESLAND-CLUSTER

Für die Auswertung haben wir die Finanzämter anonymisiert. Mögliche erklärende Variablen für unterschiedliches Verhalten sind die verschiedenen Bundesländer. Um keine Rückschlüsse auf einzelne Ämter zu ermöglichen und um repräsentative Gruppen zu gewährleisten, haben wir die Finanzämter nach Bundesländern in folgende Gruppen zusammengefasst:

Auf der Ost-West-Achse in

- Westdeutschland: Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg, Bayern, Saarland.
- Ostdeutschland: Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt.

Auf der Nord-Süd-Achse in

- Norddeutschland: Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Sachsen-Anhalt.
- Süddeutschland: Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen, Bayern, Baden-Württemberg, Saarland.

Zu statistischen Zwecken wird zum Teil eine abweichende Clusterung verwandt, in der Hessen Norddeutschland zugeschlagen ist.

Außerdem wurden die Länder nach ihrer Bevölkerungszahl gruppiert. Die Bevölke-

rungszahl kann ein Faktor für die Wirtschaftskraft und Effizienz der Verwaltung sein. Hierfür wurden die Gruppen „Länder bis 3 Millionen Einwohner“ (klein), „Länder zwischen 3 und 7 Millionen Einwohnern“ (mittel) und „Länder mit mehr als 7 Millionen Einwohnern“ (groß) gebildet. Die Einteilung der Bundesländer erfolgte auf der Grundlage der Angaben des Statistikportals des Bundes und der Länder.¹

- Kleine Länder: Bremen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Schleswig-Holstein.
- Mittlere Länder: Berlin, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Hessen.
- Große Länder: Niedersachsen, Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen.

Aus statistischen Gründen werden zum Teil die kleinen und mittleren Länder zusammengefasst, da die großen Länder mehr als die Hälfte der Finanzämter stellen.

Eine Aufteilung nach politischer Ausrichtung der jeweiligen Landesregierung wurde verworfen, da wir davon ausgehen, dass die politische Haltung einer Regierung erst nach Jahren Ausdruck im Verwaltungshandeln findet. Nur wenige Bundesländer sind über mehrere Wahlen hinweg eindeutig einem politischen Lager zuzuordnen. Eine valide Aufteilung ist daher nicht möglich.

¹ http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp (abgerufen am 1.12.2017).

SATZUNG(EN)

VEREIN „MUSIK IST LEITKULTUR“

VEREIN „FARBIGES DEUTSCHLAND“

VEREIN „EUROPÄISCHE DEMOKRATEN“

Die Satzungen sind weitgehend identisch. Die spezifischen Unterschiede stehen nebeneinander.

PRÄAMBEL

Wir setzen uns für die musikalische Bildung in Deutschland ein. Ein klassisches Musikinstrument zu spielen, gehört zur Leitkultur Deutschlands. Doch immer weniger Kinder und Jugendliche haben Musikunterricht. Instrumentalunterricht für Kinder und Jugendliche zu sichern, ist eine öffentliche Aufgabe. Sie kann nicht nur über Spenden und Beiträge der Eltern finanziert werden. Deshalb fordern wir ein Musikschulgesetz, mit dem die öffentliche Hand verpflichtet wird, Musikschulen so zu fördern, dass Instrumentalunterricht für alle Kinder und Jugendlichen möglich ist oder fester Bestandteil des Regelschulunterrichts wird.

Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 3 des Grundgesetzes verbieten die Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe. Doch auch deutsche Staatsangehörige, die keine helle Haut haben, werden diskriminiert, insbesondere im Berufsleben. Gleiches Geld für gleiche Arbeit gilt nicht nur für Männer und Frauen, sondern auch für Menschen aller Hautfarben. Diskriminierung beginnt bereits bei der Stellenbesetzung: Weiße Menschen bekommen bessere Jobs. Das verstößt gegen das Grundgesetz und gegen die Menschenrechtsklärung. Wir setzen uns für Gleichbehandlung ein.

Wir wollen die freiheitlich-demokratische Grundordnung mit ihrem Dreiklang aus Gewaltenteilung, Menschenwürde und Demokratie in Deutschland verteidigen und auf Europa ausstrahlen lassen. Wir verteidigen diese Werte gegen Hass, Populismus und Rassismus. Wir wollen eine demokratische EU und sehen das föderale System der Bundesrepublik als Vorbild dafür. Wir wollen keine Nivellierung in der EU auf niedrigerem demokratischem Niveau als in Deutschland.

Dafür verteidigen wir die Rolle politischer Parteien im demokratischen System als Mittler des Bevölkerungswillens, ohne uns selbst hinter eine Partei zu stellen und ohne selbst zu Wahlen antreten zu wollen.

Wo es nötig ist, deuten wir auf Fehlentwicklungen im demokratischen System und fordern Änderungen und Ergänzungen.

§ 1 NAME, SITZ, EINTRAGUNG, GESCHÄFTSJAHR

- | | | |
|--|--|--|
| (1) Der Verein führt den Namen „Musik ist Leitkultur“. | (1) Der Verein führt den Namen „Farbiges Deutschland“. | (1) Der Verein führt den Namen „Europäische Demokraten“. |
| (2) Er soll in das Vereinsregister eingetragen werden und führt danach den Zusatz „e. V.“. | | |
| (3) Er hat seinen Sitz in [ORT]. | | |
| (4) Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr. | | |

§ 2 VEREINSZWECK

1) Der Verein verfolgt ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige Zwecke im Sinne des Abschnitts „Steuerbegünstigte Zwecke“ der Abgabenordnung.

- | | | |
|---|--|--|
| (2) Zweck des Vereins ist die Förderung von Kunst und Kultur. | (2) Zweck des Vereins ist die Förderung des demokratischen Staatswesens. | (2) Zweck des Vereins ist die Förderung des demokratischen Staatswesens. |
|---|--|--|

(3) Der Satzungszweck wird verwirklicht insbesondere durch das Engagement für eine gesetzliche Förderung von Musikschulen für Instrumentalunterricht für alle Kinder und Jugendlichen in Deutschland. Zur Verwirklichung des Satzungszweckes werden diese Mittel eingesetzt:	(3) Der Satzungszweck wird verwirklicht insbesondere durch Stärkung des Grundrechts auf Gleichbehandlung nach Artikel 3 des Grundgesetzes für Menschen ungeachtet ihrer Hautfarbe. Dazu wird der Verein unter anderem diese Maßnahmen durchführen:	(3) Der Satzungszweck wird verwirklicht durch das Werben für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und durch die Diskussion von nötigen Ergänzungen, insbesondere durch:
--	--	--

- | | | |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ aktive Lobbyarbeit bei Regierung, Parteien und im Parlament ➤ Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen ➤ Öffentliche Vorstellung und Werbung für Gesetzesvorschläge | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Beratung für farbige Menschen in Arbeit und auf Arbeitssuche ➤ Schulung von Personalverantwortlichen ➤ Aufklärungsarbeit über Menschenrechte und Diskriminierung ➤ Erhebung von Daten ➤ Vorschläge für Regelungen gegen Diskriminierung aufgrund der Hautfarbe | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Öffentliche Stellungnahmen zur Lage der Demokratie und der Parteien ➤ Aktives Eintreten gegen Feinde der Demokratie ➤ Vergleichende Darstellung von Staats- und Regierungsformen sowie von Grundrechtskatalogen insbesondere innerhalb der EU ➤ Entwicklung von Modellen für mehr demokratische Partizipation und Werbung dafür ➤ Forschungs- und Bildungsprojekte für diese Themen |
|---|--|---|

§ 3 GEMEINNÜTZIGKEIT

- (1) Der Verein ist selbstlos tätig; er verfolgt nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke.
- (2) Mittel des Vereins dürfen nur für die satzungsmäßigen Zwecke verwendet werden. Die Mitglieder erhalten in ihrer Eigenschaft als Mitglieder keine Zuwendungen aus Mitteln des Vereins.
- (3) Es darf keine Person durch Ausgaben, die dem Zweck der Körperschaft fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden.
- (4) Der Verein ist parteipolitisch neutral und unterstützt keine politischen Parteien.
- (5) Bei Auflösung oder Aufhebung des Vereins oder bei Wegfall steuerbegünstigter Zwecke fällt das Vermögen der Körperschaft an den Förderverein PRO ASYL e. V. mit Sitz in Frankfurt am Main, eingetragen beim Amtsgericht Frankfurt am Main unter VR 9115, der es unmittelbar und ausschließlich für gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke zu verwenden hat.

§ 4 MITGLIEDSCHAFT

- (1) Mitglied des Vereins kann jede natürliche Person werden, die seine Ziele unterstützt. Über die Aufnahme entscheidet nach schriftlichem Antrag der Vorstand. Bei Minderjährigen ist der Aufnahmeantrag durch die gesetzlichen Vertreter zu stellen.
- (2) Die Mitgliedschaft endet durch Austritt, Ausschluss oder Tod. Eine Rückzahlung von Beiträgen ist ausgeschlossen.
- (3) Der Austritt aus dem Verein ist jederzeit zulässig. Er muss schriftlich gegenüber dem Vorstand erklärt werden.
- (4) Wenn ein Mitglied gegen die Ziele und Interessen des Vereins grob verstoßen hat oder trotz Mahnung mit dem Beitrag für sechs Monate im Rückstand bleibt, so kann es durch den Vorstand mit sofortiger Wirkung ausgeschlossen werden. Dem Mitglied muss vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Gegen den Ausschlussbeschluss kann innerhalb einer Frist von vier Wochen nach Mitteilung des Ausschlusses Berufung eingelegt werden, über den die nächste Mitgliederversammlung entscheidet.

§ 5 BEITRÄGE

Es können Mitgliedsbeiträge erhoben werden. Über Höhe, Staffelung und Fälligkeit der Beiträge entscheidet die Mitgliederversammlung.

§ 6 ORGANE DES VEREINS

Organe des Vereins sind a) der Vorstand, b) die Mitgliederversammlung

§ 7 DER VORSTAND

(1) Der Vorstand nach § 26 BGB besteht aus drei Personen. Er vertritt den Verein gerichtlich und außergerichtlich. Je zwei Vorstandsmitglieder sind gemeinsam vertretungsbe-rechtigt.

(2) Der Vorstand wird von der Mitgliederversammlung für die Dauer von zwei Jahren gewählt. Die Wiederwahl der Vorstandsmitglieder ist möglich. Der Vorstand bleibt bis zur Wahl eines neuen Vorstands im Amt. Scheidet ein Vorstand vorzeitig aus, kann der verbleibende Vorstand einen Ersatzvorstand für die verbleibende Amtszeit bestimmen.

(3) Der Vorstand ist für alle Vereinsangelegenheiten zuständig, die nicht durch Satzung ausdrücklich der Mitgliederversammlung zugewiesen sind. Ihm obliegt die Führung der laufenden Geschäfte des Vereins.

(4) Der Vorstand kann sich eine Geschäftsordnung geben. Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn mindestens zwei Vorstandsmitglieder anwesend sind. Der Vorstand fasst Beschlüsse mit einfacher Mehrheit. Beschlüsse können auch schriftlich oder fernmündlich gefasst werden.

(5) Vorstandsmitglieder können für ihre Tätigkeit eine angemessene Vergütung oder eine Aufwandspauschale erhalten. Hierüber entscheidet die Mitgliederversammlung.

(6) Der Vorstand ist berechtigt, einen Geschäftsführer mit der Erledigung der laufenden Vereinsgeschäfte zu betrauen. Dieser ist berechtigt, an den Sitzungen des Vorstandes mit beratender Stimme teilzunehmen.

(7) Stehen der Eintragung im Vereinsregister oder der Anerkennung der Gemeinnützigkeit durch das zuständige Finanzamt bestimmte Satzungsinhalte entgegen, ist der Vorstand berechtigt, entsprechende Änderungen eigenständig durchzuführen.

§ 8 MITGLIEDERVERSAMMLUNG

(1) Die Mitgliederversammlung ist das oberste beschlussfassende Vereinsorgan. Sie ist insbesondere zuständig für

- a) Änderungen der Satzung,
- b) Festsetzung von Mitgliedsbeiträgen,
- c) Wahl und Abberufung der Mitglieder des Vorstands,
- d) Entgegennahme des Jahresberichts und die Entlastung des Vorstands,
- f) Auflösung des Vereins.

(2) Die Mitgliederversammlung ist mindestens einmal im Jahr einzuberufen.

ANHANG: SATZUNG(EN)

(3) Eine außerordentliche Mitgliederversammlung ist einzuberufen, wenn es das Vereinsinteresse erfordert oder wenn die Einberufung von mehr als einem Drittel der Vereinsmitglieder schriftlich und unter Angabe des Zweckes und der Gründe verlangt wird.

(4) Die Einberufung der Mitgliederversammlung erfolgt schriftlich durch den Vorstand unter Wahrung einer Einladungsfrist von mindestens drei Wochen bei gleichzeitiger Bekanntgabe der Tagesordnung.

(5) Jede satzungsmäßig einberufene Mitgliederversammlung ist beschlussfähig ohne Rücksicht auf die Zahl der erschienenen Vereinsmitglieder.

(6) Die Mitgliederversammlung fasst ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, sofern nichts anderes vorgeschrieben ist. Jedes Mitglied hat eine Stimme. Bei Stimmengleichheit gilt ein Antrag als abgelehnt. Beschlüsse zur Satzungsänderung und zur Auflösung des Vereins erfordern mehr als zwei Drittel der Stimmen der anwesenden Mitglieder. Über Satzungsänderung und Auflösung kann nur entschieden werden, wenn auf diesen Tagesordnungspunkt bereits in der Einladung zur Mitgliederversammlung hingewiesen wurde.

(7) Der Vorstand bestimmt, wer die Mitgliederversammlung als Leiter eröffnet. Über den Ablauf der Mitgliederversammlung und die gefassten Beschlüsse ist ein Protokoll zu fertigen, das vom Protokollführer und vom Versammlungsleiter zu unterschreiben ist.

BRIEFE

Anschreiben „Musik ist Leitkultur“

Kim Steiger
XXXXX-Straße 40
35039 Marburg

Telefon 06421/9711892
E-Mail steiger_k@posteo.de

Abs.: Kim Steiger, XXXXX-Straße 40, 35039 Marburg

Finanzamt FINANZAMT
STRAßE
PLZ ORT

7. Juli 2017

Betr.: Prüfung unserer Satzung auf Gemeinnützigkeit

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei finden Sie den Entwurf der Satzung unseres Vereins „Musik ist Leitkultur“ mit der freundlichen Bitte zu prüfen, ob Sie diesem Verein die Gemeinnützigkeit zusprechen können oder welche Änderungen wir vor Errichtung der Satzung noch vornehmen sollten. Wir freuen uns auch sehr über einen Hinweis, welcher gemeinnützige Zweck zu unserem Anliegen passt.

Der Verein soll den Sitz bei Ihnen in ORT haben, da wir überregional tätig sind, aber unser Vorsitzender in ORT lebt. Ich kümmere mich derzeit lediglich um Finanzen und Formalia.

Wir setzen uns für die musikalische Bildung in Deutschland ein und wollen dafür gemeinnützig werden zur Förderung von Kunst und Kultur. Unser Anliegen ist eine gesetzliche Förderung von Musikschulen. Dazu wollen wir gesetzliche Vorschläge machen und durchsetzen.

Mit freundlichen Grüßen

PS: Ich bin jetzt erst einmal im Urlaub und ab Ende Juli wieder da. Es wäre toll, dann schon Antwort von Ihnen zu haben. Für Rückfragen bin ich erst dann erreichbar.

Anschreiben „Farbiges Deutschland“

Uli Mayer
XXXXX-Straße 41
35041 Marburg

Telefon 06421/9711894
E-Mail mayer_u@posteo.de

Abs.: Uli Mayer, XXXXX 29, 35041 Marburg

Finanzamt FINANZAMT
STRAßE
PLZ ORT

7. Juli 2017

Betr.: Prüfung unserer Satzung auf Gemeinnützigkeit

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei finden Sie den Entwurf der Satzung unseres Vereins „Farbiges Deutschland“ mit der freundlichen Bitte zu prüfen, ob Sie diesem Verein die Gemeinnützigkeit zusprechen können oder welche Änderungen wir vor Errichtung der Satzung noch vornehmen sollten.

Wir sind sehr unsicher, welches passende Zwecke entsprechend der Abgabenordnung sein können.

Wir wollen insbesondere ein Beratungsangebot aufbauen. Es geht auch, aber nicht nur um Bildungsarbeit.

Es geht aus unserer Sicht nicht um Völkerverständigung, da die Hautfarbe keine Volkszugehörigkeit kennzeichnet und es nicht um Verständigung zwischen Menschen verschiedener Staatsvölker geht, denn die meisten farbigen Menschen in Deutschland haben einen deutschen Pass.

Der Verein soll den Sitz bei Ihnen in ORT haben, da wir überregional tätig sind, aber unser Vorsitzender in ORT lebt. Ich kümmere mich derzeit lediglich um Finanzen und Formalia.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Mit freundlichen Grüßen

PS: Ich bin jetzt erst einmal im Urlaub und ab Ende Juli wieder da. Es wäre toll, dann schon Antwort von Ihnen zu haben. Für Rückfragen bin ich erst dann erreichbar.

Anschreiben „Europäische Demokraten“

Luca Hofmann
XXXX-Straße 50
35037 Marburg

Telefon 06421/9711893
E-Mail hofmann_l@posteo.de

Abs.: Luca Hofmann, XXXX 50, 35037 Marburg

Finanzamt FINANZAMT
STRAßE
PLZ ORT

7. Juli 2017

Betr.: Prüfung unserer Satzung auf Gemeinnützigkeit

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei finden Sie den Entwurf der Satzung unseres Vereins „Europäische Demokraten“ mit der freundlichen Bitte zu prüfen, ob Sie diesem Verein die Gemeinnützigkeit zusprechen können oder welche Änderungen wir vor Errichtung der Satzung noch vornehmen sollten. Wir freuen uns auch sehr über einen Hinweis, welcher gemeinnützige Zweck besser zu unserem Anliegen passen könnte.

Der Verein soll den Sitz bei Ihnen in ORT haben, da wir überregional tätig sind, aber unser Vorsitzender in ORT lebt. Ich kümmere mich derzeit lediglich um Finanzen und Formalia.

Mit unserem Verein wollen wir uns für die freiheitlich-demokratische Grundordnung als Prinzip und für deren Europäisierung einsetzen. Wir hoffen, dies in der Satzung greifbar beschrieben zu haben. Aus unserer Sicht passt der gemeinnützige Zweck „Förderung des demokratischen Staatswesens“ genau zu diesem Anliegen. Einen besseren haben wir nicht gefunden.

Mit freundlichen Grüßen

PS: Ich bin jetzt erst einmal im Urlaub und ab Ende Juli wieder da. Es wäre toll, dann schon Antwort von Ihnen zu haben. Für Rückfragen bin ich erst dann erreichbar.

ERFASSUNGSANWEISUNGEN

Um ein einheitliches Vorgehen beim Erfassen der Antworten und der Beantwortung von Fragen sicherzustellen, galten diese Anweisungen:

Basis der Auswertung sind Briefe, E-Mails und Telefonprotokolle. E-Mails bzw. deren Anhänge werden dazu ausgedruckt.

In diesen Dokumenten werden die entscheidenden Aussagen markiert.

Die Aussagen werden dann in einer Tabelle (siehe unten) kodiert erfasst zur weiteren statistischen Auswertung.

Briefe, Mail-Ausdrucke und Telefonprotokolle werden nach Erfassung abgeheftet zur späteren Überprüfung:

- nach Fall (Farbe),
- dort alphabetisch nach Finanzamt.

Antworten auf E-Mails und Briefe

E-Mails werden nur beantwortet, wenn es nötig ist, damit eine Antwort erfolgt. Die Antworten erfolgen möglichst einheitlich und knapp. Dazu gibt es ein Frage-und-Antwort-Glossar. (7.8.2017: Nach aktuellem Stand antworten wir nur auf Nachfragen wegen Ort der Geschäftsleitung.)

Inhaltliche Nachfragen werden nicht beantwortet.

Telefongespräche: Leitfaden, Protokoll, Rückruf

Auf Verlangen wird zurückgerufen. Typischer sollte sein, dass wir angerufen werden und uns melden.

Wir vermeiden, über den Brief hinausgehende Auskünfte zu geben. Wir wollen dem Finanzamt nicht beim Denken helfen oder ihm Vorschläge machen. Wir wollen zu keiner bestimmten Antwort drängen.

Details dazu im Telefonleitfaden!

Erfassung der Antworten in Tabelle

Es gibt je Fall eine Tabelle. Darin sind die Finanzämter verzeichnet, an die die Briefe verschickt wurden. Diese amtsbezogenen Daten werden später abgetrennt. Für die Erfassung ist die Antwort beim entsprechenden Finanzamt einzutragen.

Felder:

- Antwort am: Absende-Datum von Brief oder E-Mail bzw. Datum des Telefons. Das Datum wird nur eingetragen, wenn keine weitere Antwort zu erwarten ist (siehe „Nachfrage Ort“ unten). Auch bei Weiterleitungsmitteilungen.
- Brief/E-Mail/Telefon: Mit einem X wird markiert, wie die Antwort eingegangen ist.
- Nachfrage Ort: Wird vor einer inhaltlichen Antwort vom Finanzamt zum Ort

der Geschäftsleitung nachgefragt, wird hier das Absendedatum dieser Nachfrage notiert.

- Antwort Ort: Beantworten wir diese Nachfrage, wird hier unser Antwortdatum notiert.
- Abgestimmte Antwort: Das Datum einer Nachricht, wenn darauf hingewiesen wird, dass eine abgestimmte Antwort erfolgt o. Ä. Dann kein Datumseintrag am Anfang, da noch eine Antwort zu erwarten ist.
- Gescheitert Ort: Ein X, wenn die Ortsnachfrage nicht klärbar ist (z. B. Beharren auf Adressangabe im Zuständigkeitsbereich). Damit ist die Anfrage hier gescheitert und wir werden dort nicht nachfragen.
- Weiterleitung an: Eintrag des Finanzamtes (Ort), an das die Anfrage weitergeleitet wurde.
- Herausragend: Markierung mit „X“, wenn die Antwort besondere Hinweise enthält. Zum Beispiel umfassende Begründungen.
- Nachgehakt am: Hier tragen wir ein Datum ein, wenn wir an eine ausstehende Antwort erinnern.
- Ja, anerkannt: Ein X, wenn Satzungszweck und Mittel zur Verwirklichung anerkannt werden. In aller Regel werden dann die weiteren Felder nicht ausgefüllt.

Ein „Ja, aber“ oder eine Änderungsanregung sind kein Ja, sondern eine Ablehnung. Schreibt ein Finanzamt: Ihr Anliegen ist gemeinnützig, aber bitte verwenden Sie einen anderen Zweck, dann ist das eine Ablehnung der vorgelegten Satzung und ist weiter hinten zu erfassen.

- Keine Beratung: Ein X, wenn das Finanzamt mitteilt, dass es keine Auskünfte zu passenden Zwecken o. Ä. geben kann. Dies ist zunächst nur eine Info und sagt

noch nichts über den Anerkennungs- oder Ablehnungsstatus aus.

- Nein wg. politischer Betätigung: Ein X, wenn eine politische Betätigung moniert wird und deshalb die Gemeinnützigkeit verweigert wird. Auch, wenn darauf hingewiesen wird, dass dort eine Änderung erfolgen muss oder bei einer späteren Prüfung hier Zweifel entstehen könnten.
- Keine Einschätzung möglich, Nachfragen: Ein X, wenn das Finanzamt keine abschließende Beurteilung abgibt. Korrespondiert oft mit „Keine Beratung“ (siehe oben). Passt auch, wenn das Finanzamt noch Fragen hat.

Typischer Satz des Finanzamtes: „Wir können die Gemeinnützigkeit nicht einschätzen und bitten Sie zur Klärung um ...“ oder „Um einen passenden Zweck zu finden, wenden Sie sich bitte an einen Steuerberater“.

Diese Briefe sind weder Ablehnung noch Anerkennung und werden deshalb separat erfasst. Sie wirken für den Moment als Ablehnung.

Bitte ins Bemerkungsfeld Gründe zur Nichtentscheidung notieren!

- Nein, dieser Zweck nicht: Ein X, wenn der angegebene Zweck vom Finanzamt als nicht passend verworfen wird. Eventuell schlägt das Finanzamt einen anderen Zweck vor, dann sind weitere Eintragungen in anderen Feldern nötig. Diese Auskunft kann korrespondieren mit „Keine Beratung“. Dann wird es keine weiteren Eintragungen geben.
- Nein, kein Zweck mögl.(ich): Ein X, wenn das Finanzamt sagt, dass es für dieses Anliegen keinen passenden gemeinnützigen Zweck gibt.
- Anderer Zweck: Ein X, wenn das Finanzamt sagt, dass dieser Zweck besser

ANHANG: ERFASSUNGSANWEISUNGEN

passen würde. Für jeden vorgeschlagenen anderen Zweck eine eigene Spalte. Ggf. neu anlegen!

Achtung: Wenn ein Finanzamt anregt, einen weiteren Zweck zu ergänzen, aber den ursprünglichen Zweck nicht in Frage stellt, passt diese Spalte nicht.

- Bemerkungen: Dieses Feld wird nur ausnahmsweise gefüllt, wenn die Kategorisierungen nicht passen. Hier wird Text eingetragen.

Weiterleitung an anderes Finanzamt

Teilt ein Finanzamt mit, dass der Fall an ein anderes Finanzamt abgegeben wurde, ist wie folgt vorzugehen:

- Notiz dazu in separatem Dokument.
- In der Erfassungsliste beim angeschriebenen Finanzamt Datum und Form des Briefes eintragen (da wir von dort keine Antwort mehr erwarten), in die Spalte „Weiterleitung an“ das empfangende Finanzamt eintragen, bei Bemerkungen: „Weiterleitung an Finanzamt XY“. Keine weiteren Eintragungen.
- In der Erfassungsliste neue Zeile hinzufügen mit Name des Finanzamtes, an das weitergeleitet wurde, und in Bemerkungen: „Weiterleitung von Finanzamt AB“. Ggf. bereits die weiteren Finanzamtsdaten (Adresse etc.) dazu kopieren, sonst keine weiteren Eintragungen, bis eine Antwort erfolgt.

Erwartete Antworten

Ja, das passt so.

Nein, das passt so nicht ...

- aber dieser Zweck würde passen.
- und es ist kein passender Zweck vorstellbar.

- und wir dürfen leider nicht beraten, welcher andere Zweck passen würde oder welche Änderungen nötig wären.

Wir können noch keine endgültige Antwort geben, weil wir Fragen haben oder die Satzung zu unkonkret ist.

Telefonleitfaden

Jedes Telefonat wird während und nach dem Gespräch handschriftlich protokolliert. Dieses Protokoll ist wie ein Brief Basis der Auswertung und wird dann abgelegt. *Ziel des Gesprächs ist es, Antworten auf die im Anschreiben gestellten Fragen zu erhalten und dabei selbst möglichst wenig zusätzliche Informationen zu geben.*

Wir vermeiden, über den Brief hinausgehende Auskünfte zu geben. Wir wollen dem Finanzamt nicht beim Denken helfen oder ihm Vorschläge machen. Wir wollen zu keiner bestimmten Antwort drängen. Wir erläutern das von uns ausgedachte Anliegen.

Fragen

Wir versuchen, Fragen zu stellen statt zu beantworten.

Wir stellen konkrete Fragen, in der Regel geschlossene Fragen wie:

- Kann unser Verein für diesen Zweck als gemeinnützig anerkannt werden?
- Kommt ein anderer Zweck in Frage?
- Welcher andere Zweck kommt in Frage?
- Warum kann unser Verein nicht als gemeinnützig anerkannt werden?

Wir wollen das Finanzamt nicht von der Gemeinnützigkeit überzeugen, wir fragen dessen Einschätzung ab. Wir erklären nicht und machen keine Vorschläge.

Anregungen und Änderungshinweise des Finanzamtes kommentieren wir nicht, sondern nehmen wir zur Kenntnis, z. B mit:

- Hmhm.
- Danke für den Hinweis.

Wenn wir anrufen

Auf Verlangen wird zurückgerufen. Typischer sollte sein, dass wir angerufen werden und uns melden.

Wir stellen uns vor mit Name und Verein und beziehen uns auf unseren Brief und auf den vorherigen Anruf.

Ggf. Frage nach dem genannten Gesprächspartner.

In dem Fall wissen wir, welches Finanzamt wir anrufen!

Wenn wir angerufen werden

Wir melden uns mit dem Namen (und wissen, wegen welchen Vereins angerufen wird).

Wir müssen wissen, welches Finanzamt anruft, aber können nicht direkt danach fragen. Wir können nach einer nicht verstandenen Meldung des Anrufers nachfragen:

- Entschuldigung, wer ist da?

Nicht: „Von welchem Finanzamt rufen Sie an?“

Ggf. Telefonnummer notieren und damit Ort ermitteln. Oder um Rückrufnummer bitten.

Nachfragen zum Ort der Geschäftsleitung¹

Ziel ist, eine Auskunft zur Gemeinnützigkeit zu bekommen, ohne unsere Tarnung aufzugeben. Wir eskalieren bis zur Aufgabe. Wir nennen keinesfalls Name oder Adresse einer Person im entsprechenden Ort.

Warum hier Ort der Geschäftsleitung?

Wir haben uns für den Sitz in XXX entschieden und sehen diesen auch als Ort der Geschäftsleitung, weil der voraussichtliche Vorsitzende dort lebt und im Zweifel Unterlagen wie dieser Schriftwechsel oder Buchhaltungsbelege dort aufbewahrt werden.

Auf Nachfrage:

Unser Verein plant derzeit nicht, eine Geschäftsstelle oder ein Büro zu eröffnen.

Die Mitglieder werden aus verschiedenen Orten kommen. Es wird keinen festen Ort geben, an dem Vorstandssitzungen oder Mitgliederversammlungen immer stattfinden. Deshalb haben wir in der Satzung vorgesehen, dass Vorstandsbeschlüsse auch schriftlich oder fernmündlich gefasst werden können.

Aufgaben werden auf verschiedene Personen an verschiedenen Orten verteilt sein

Um Antwort bitten:

Ich bitte Sie, uns jetzt Auskunft zur möglichen Gemeinnützigkeit zu geben, damit

¹ Dieser Abschnitt wurde später ergänzt, nachdem entsprechende Fragen mehrfach gestellt wurden, auch per Brief und E-Mail.

ANHANG: ERFASSUNGSANWEISUNGEN

wir den Verein offiziell gründen können und Ihnen dann der Vorsitzende von seiner Adresse schreiben kann.

Der Vorsitzende ist derzeit im Urlaub.

Haben Sie verschiedene Finanzämter angefragt?

Oder notfalls als vorletzte Stufe:

Ehrlich gesagt, ja. Uns wurde das empfohlen, um möglichst schnell eine Antwort zu erhalten. Wir haben ja in mehreren Orten Mitglieder, die Vorsitzende werden können.

Es wäre sehr nett, wenn Sie uns die Antwort zur möglichen Gemeinnützigkeit geben können. Das würde uns helfen, die Satzung fertig zu stellen. Über die tatsächliche Zuständigkeit könnten Sie entscheiden, wenn wir dann den Antrag auf Anerkennung stellen.

Eventuell: Der Ort ist eigentlich fast beliebig, da wir bundesweit verteilt arbeiten und auch bundesweit tätig sind.

Wenn nach Name/Adresse des Vorsitzenden gefragt wird:

Der ist jetzt im Urlaub und ich weiß nicht, ob ich die Adresse einfach so rausgeben darf. Wir hatten vereinbart, dass ich mich darum kümmere.

Ich bitte Sie, uns jetzt Auskunft zur möglichen Gemeinnützigkeit zu geben, damit wir den Verein offiziell gründen können. Dann wird Ihnen der Vorsitzende von seiner Adresse schreiben und den offiziellen Antrag stellen.

Bei Beharren auf dieser Angabe:

Schade, dass wir dann bis dahin warten müssen.

Ich werde nachfragen und mich dann wieder melden!

Damit ist die Anfrage hier gescheitert und das Gespräch beendet! Entsprechender Vermerk im Protokoll, in Erfassungsliste: Ort gescheitert.

Nachfragen im Sinne von: Sind Sie wirklich Kim/Luca/Uli?²

Ziel ist, eine Auskunft zur Gemeinnützigkeit zu bekommen, ohne unsere Tarnung aufzugeben. Wir eskalieren bis zur Aufgabe.

Wir vermeiden, offen zu lügen, um uns nicht zu verstricken („Ja, ich bin Kim Steiger“).

Schritt 1: Versuch, Antwort zu vermeiden:

- Warum sollte ich das nicht?
- Warum glauben Sie, dass ich das nicht bin?

Schritt 2: Ich weiß, dass die Person nicht unter der Adresse wohnt (oder ähnlich):

Ich heiße nicht so, aber ich bitte Sie trotzdem um Auskunft.

Schritt 3: Warum haben Sie verschiedene Finanzämter angefragt?

Ehrlich gesagt, ja. Uns wurde das empfohlen, um möglichst schnell eine Antwort zu erhalten. Wir haben ja in mehreren Orten Mitglieder, die Vorsitzende werden können.

Es wäre sehr nett, wenn Sie uns die Antwort zur möglichen Gemeinnützigkeit geben können. Das würde uns helfen, die Satzung fertigzustellen. Über die tatsächliche Anerkennung entscheiden Sie doch sowieso erst auf offiziellen Antrag hin.

² Dieser Abschnitt wurde am 8. August 2017 ergänzt, nachdem wir wussten, dass bekannt geworden war, dass die Anfragen koordiniert sind.

Finaler Schritt: Mystery-Shopping-Studie:

Wir führen eine Mystery-Shopping-Studie durch.

Nur auf Nachfrage: Mystery Shopping ist ein Begriff aus der Marktforschung, um die Dienstleistungsqualität zu messen. Dabei treten Testkäufer als normale Kunden auf. So treten typische Situationen auf, die etwa ein Vorgesetzter nicht erleben würde. Die Testkäufer beurteilen die Dienstleistung nach festgelegten Kriterien. Um die Ergebnisse nicht zu verfälschen, sollen die dienstleistenden Mitarbeiter nicht bemerken, dass es sich um Testkäufe handelt.

Ich darf Ihnen Auftraggeber und meinen Namen nicht nennen.

Es werden keine personenbezogenen Auswertungen vorgenommen. Es geht um Erkenntnisse über die Finanzverwaltung als Gesamtheit. Es geht nicht um die Kontrolle Ihrer Person oder Ihrer Arbeit.

Wenn Sie möchten, kann ich Sie nach Abschluss der Untersuchung über die Ergebnisse informieren lassen.

Um die Studie nicht zu gefährden, bitte ich Sie, diese Auskünfte vertraulich zu halten. Natürlich können Sie mir jetzt die Anfrage nicht mehr beantworten.

Vielen Dank für Ihr Verständnis!

Fragen zur Zweckverwirklichung³

Gegebenenfalls wiederholen, was in der Fallbeschreibung steht. Nur wenig ausschmücken.

³ Dieser Abschnitt wurde aufgrund von schriftlich eingegangenen Fragen verfasst.

Standardaussage:

Wir wollen uns nicht zu sehr festlegen und haben daher versucht, die Maßnahmen zur Zweckverwirklichung nicht zu eng zu fassen. Was wir genau schaffen, wissen wir noch nicht. Wir machen das ja ehrenamtlich.

Nicht diskutieren, nur erläutern!

Was ist mit „öffentlichen Stellungnahmen“ gemeint? (Rot, Europäische Demokraten):

Pressemitteilungen, Flugblätter, Veröffentlichungen in unserem Blog, Briefe (auch als öffentliche Briefe) an Regierung und Parlament – so etwas.

Was ist mit „Aktiver Eintreten gegen Feinde der Demokratie“ gemeint? (Rot, „Europäische Demokraten“):

Uns geht es darum, Stellung zu beziehen und nicht nur zu dokumentieren und zu vergleichen. Wir wollen benennen, wo wir antidemokratisches Verhalten erkennen. Das wollen wir dann auch veröffentlichen, zum Beispiel im Blog, in Newslettern oder in Pressemitteilungen.

Wir verteidigen die Demokratie mit demokratischen Mitteln.

Was ist mit „Erhebung von Daten“ gemeint? (Gelb, „Farbiges Deutschland“):

Wir haben noch keine ganz konkreten Planungen, aber es geht darum, die Ungleichbehandlung nachzuweisen, zum Beispiel durch Befragungen von Betroffenen oder Forschungsprojekte. Aus solchen Daten wollen wir Schlüsse ziehen, die dann in Vorschläge für Regelungen eingehen oder diese Vorschläge begründen.

Telefonprotokoll Finanzamt-Studie

Fall ankreuzen

- ☐ Rot | Luca Hofmann | Europäische Demokratie
- ☐ Blau | Kim Steiger | Musik ist Leitkultur
- ☐ Gelb | Uli Mayer | Farbiges Deutschland

Kontaktdaten

Datum:

Uhrzeit:

Anruf: ☐ eingehend/ ☐ ausgehend

Finanzamt:

Gesprächspartner:

Telefonnummer:

Notizen, Protokoll (möglichst detailliert)

- Können Sie unseren Verein als gemeinnützig anerkennen?
- Welcher Zweck käme denn in Frage?
- Warum kann unser Verein nicht als gemeinnützig anerkannt werden?

NICHT VERWENDETE FALLKONSTRUKTIONEN

TABELLE 17: FALL-LANDSCHAFT II

	ZWECKZUORDNUNG SCHWIERIG	ZWECKZUORDNUNG EINDEUTIG
Politische Mittel	Wohngerechtigkeit Europäische Demokraten	Musik ist Leitkultur Politisch für Altenhilfe
Mittel unproblematisch	Farbiges Deutschland Geschlechtsneutrale Toiletten (Mittel evtl. problematisch)	

Aus methodischen Gründen konnten nur drei Fälle ausprobiert werden, die im Hauptteil dargestellt sind. Die drei ausgesuchten Fälle decken sowohl Probleme der Zweckzuordnung als auch Fragen politischer Mittel zur Verfolgung des Zwecks ab.

Ausgewählt wurden die drei Fälle aus mehreren Konstruktionen, die hier zur Nachvollziehbarkeit ebenfalls dargestellt werden. Alle konstruierten Fälle lassen sich mit den beiden Kriterien Zweckzuordnung und politische Mittel so darstellen (siehe Tabelle 17).

Wohngerechtigkeit

In diesem Fall geht es um soziale Verwerfungen durch hohe Mieten, wodurch Menschen mit geringem Einkommen aus den Städten gedrängt werden. Da die Mieten im Land verschiedene Niveaus haben, wird damit der Grundgesetzauftrag zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse angesprochen. Hier wären sowohl

die Zweckzuordnung als auch die Mittel schwierig gewesen.

Der besondere Reiz des Anliegens war, dass Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) am 7. Juni 2017 in einer Rede zur Preisverleihung des 13. Wettbewerbs startsocial über Engagement gesagt hatte:

„Eine lebendige Gesellschaft braucht die Offenheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, Verantwortung für diese Gesellschaft zu übernehmen – für sich, aber auch für andere. [...] Wenn eine Stadt oder eine Gemeinde attraktiv sein will, dann braucht sie natürlich nicht nur Arbeitsplätze, funktionierende Infrastrukturen und kulturelle Angebote, sondern eben auch eine vitale Zivilgesellschaft. [...] Deshalb verstehen wir es auch als Aufgabe der Politik, Verantwortungsbereitschaft zu fördern und insgesamt gute Rahmenbedingungen für das Ehrenamt zu ermöglichen. [...]

Im Grundgesetz ist das Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnis-

se in Deutschland verankert. [...] Was sind gleichwertige Lebensverhältnisse, *wenn etwa bei dem einen die Mieten immer weiter hinuntergehen und man seine Häuser nicht mehr verkaufen kann; und wenn bei dem anderen die Mieten immer weiter hinaufgehen*, weil so viele Menschen zuziehen?“¹ (Hervorhebung von uns)

Es wäre spannend zu prüfen, ob Finanzämter ein Anliegen nicht als gemeinnützig anerkennen, das die Regierungschefin als zentral für Engagement beschreibt.

Der Verein wird charakterisiert durch die Beschreibung:

„Mit unserem Verein wollen wir uns für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland einsetzen. Diese Gleichwertigkeit ist gefährdet durch sehr verschiedene Mietniveaus. Während in westdeutschen Großstädten und in Berlin insbesondere Familien und Rentner kaum eine bezahlbare Wohnung finden, sind die Mieten an anderen Orten günstig. Das macht wiederum Hauseigentümern Probleme, die ihre Häuser nicht zu einem angemessenen Preis verkaufen können oder keine kostendeckenden Mieten erzielen können.“

Als Satzungszwecke haben wir aufgeschrieben:

- „Förderung des Schutzes von Ehe und Familie,
- Förderung der Jugend- und Altenhilfe,
- Förderung der Volksbildung,
- Förderung des demokratischen Staatswesens.“

Die Zweckverwirklichung wird beschrieben mit:

„(3) Der Satzungszweck wird verwirklicht insbesondere durch den Einsatz für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland, insbesondere im Bereich der Mieten. Regional verschiedene Mietniveaus führen zu ungleichen Lebensverhältnissen, verhindern den Umzug, führen zu Verdrängung und zu sozialer Selektion. Der Verein setzt sich daher für gerechte Mieten ein durch

- Erhebung von Daten zu ungleichen Lebensverhältnissen durch Mieten und Immobilienpreise,
- Darstellung der Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse u.a. von Familien und Menschen mit geringem Einkommen,
- Erarbeitung von Konzepten, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bereich der Mieten und Immobilienpreise herzustellen,
- Werbung und Präsentation für Forderungen dazu, ggf. auch durch Unterschriftensammlungen, Veröffentlichungen, Demonstrationen.“

Geschlechtsneutrale Toiletten

Dieser Verein hat wie „Farbiges Deutschland“ die Diskriminierung von Minderheiten zum Anliegen, in diesem Fall die Rechte Intersexueller. Er ist in den Forderungen politischer und im Thema polarisierender.

Ausformuliert ist nur das Anliegen:

„Wir setzen uns ein für die Gleichbehandlung aller Menschen unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung oder sexuellen Präferenz. Dabei geht es nicht um sexuelle Aktivitäten, sondern um die eigene Definition des Geschlechts. [...]“

Insbesondere wollen wir uns für geschlechtsneutrale Toiletten einsetzen. Dazu werden wir von Kommunen und

¹ Gesamter Text: <https://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Rede/2017/06/2017-06-07-rede-merkel-startsocial.html> (abgerufen am 1.12.2017).

anderen Anbietern öffentlicher Toiletten (zum Beispiel Deutsche Bahn AG) fordern, geschlechtsneutrale Toiletten anzubieten, ausschließlich oder zusätzlich zu den vorhandenen Männer-Frauen-Toiletten oder als Ergänzung zu Frauen-Toiletten. Wir werden Vorschläge für entsprechende gesetzliche Regelungen erarbeiten und dafür in den zuständigen Parlamenten werben. Wir werden uns dafür auch mit Demonstrationen, Unterschriftensammlungen oder Presseaktionen einsetzen.“

Politische Betätigung für Altenhilfe

Hier geht es wie bei „Musik ist Leitkultur“ um einen unstrittig gemeinnützigen Zweck, der mit politischen Mitteln verfolgt wird, etwa Forderungen zur Finanzierung von Altenheimen oder zur Ausstattung von Trägern der Altenhilfe-Arbeit.

Dieses Falldesign wird ebenso gut durch „Musik ist Leitkultur“ abgedeckt.

GLOSSAR UND ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

- *AEAO – Anwendungserlass zur → Abgabenordnung*: Eine vom Bundesfinanzministerium (BMF) erlassene Verwaltungsanweisung, die den → Finanzämtern vorschreibt und erläutert, wie die Abgabenordnung (AO) anzuwenden ist. Im AEAO werden grundsätzliche → Bundesfinanzhof-Urteile aufgenommen.
- *Allgemeinheit*: Siehe → Förderung der Allgemeinheit
- *Anerkennung*: Um als gemeinnützig im Sinne des Steuerrechts zu gelten, muss die Gemeinnützigkeit vom zuständigen Finanzamt anerkannt werden. Dies geschieht in zwei Schritten. Geprüft wird zunächst, ob die Satzung den Anforderungen entspricht. Dann wird jeweils rückwirkend geprüft, ob die tatsächliche Geschäftsführung der Satzung und weiteren Vorschriften entspricht.
- *Anliegen*: Wer einen Verein oder eine andere zivilgesellschaftliche Organisation gründet, hat meist ein konkretes Anliegen. Dieses Anliegen muss einem gemeinnützigen Zweck zugeordnet werden, damit die Organisation als gemeinnützig anerkannt wird.
- *AO – Abgabenordnung*: Ein Bundesgesetz, das auch als Steuergrundgesetz bezeichnet wird, da in ihm grundsätzliche Regelungen über Abgaben (Steuern) festgelegt sind. In der Abgabenordnung sind auch Voraussetzungen und Verfahren zur Anerkennung als steuerbegünstigte Körperschaft oder Vermögensmasse geregelt.
- *Beitrag*: Beiträge der Mitglieder einer Organisation sind Zuwendungen wie Spenden. Abhängig vom gemeinnützigen Zweck der Organisation sind auch Mitgliedsbeiträge steuerbegünstigt.
- *BFH – Bundesfinanzhof*: Einer der fünf obersten Gerichtshöfe in Deutschland und oberste Instanz für Streitigkeiten um Steuern. Steuerverfahren sind lediglich zweistufig. In jedem Bundesland behandelt ein Finanzgericht Klagen, das damit zugleich oberes Landesgericht ist. Gegen Entscheidungen des BFH sind nur noch Beschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht möglich.
- *BMF – Bundesministerium der Finanzen (Bundesfinanzministerium)*: Das BMF ist unter anderem für Steuern zuständig und daher auch für Fragen der Gemeinnützigkeit, da diese im Steuerrecht geregelt ist. Das BMF erlässt im Einvernehmen mit den Ländern einen Anwendungserlass zur → Abgabenordnung, der für alle Finanzbehörden verbindlich ist. Es kann Einzelweisungen erteilen, wenn es um Steuern geht, die nicht nur den Bundesländern zustehen.
- *Dritter Sektor*: Abgrenzung zum ersten Sektor (Staat) und zweiten Sektor (Privatwirtschaft). Umfasst Organisationen der Zivilgesellschaft oder → Nichtregierungsorganisationen.

- *e. V. – eingetragener Verein*: Meint eingetragen beim zuständigen Registergericht. Die Eintragung erleichtert die Außenvertretung des Vereins und seine Rechtsfähigkeit. Sie beschränkt die Haftung von Vorständen und anderen für den Verein handelnden Personen. Ein Verein kann auch nicht eingetragen sein (neV). Die Regeln für Vereine gehören zum Zivilrecht und stehen im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB).
- *Engagement, Bürgerschaftliches Engagement*: Ein Oberbegriff für jede Form von freiwilligem persönlichem Einsatz für das Gemeinwohl. Ein typisches Merkmal der Zivilgesellschaft. Engagement kann eigene Arbeit sein (Ehrenamt), aber auch finanzielle Unterstützung (Spenden).
- *FA – Finanzamt*: Finanzämter gehören zur Landesverwaltung. Sie verwalten als örtlicher Teil der Finanzverwaltung die meisten Steuern und nehmen Steuererklärungen entgegen. Wenn die Steuern auch dem Bund zustehen, unterstehen sie der Weisung des → Bundesfinanzministeriums.
- *Finanzverwaltung*: Teil der öffentlichen Verwaltung, der sich mit der Berechnung und Erhebung von Steuern beschäftigt. Die örtlichen Behörden sind → Finanzämter. Die Finanzverwaltung untersteht zum Teil den Bundesländern, zum Teil dem Bund. An der Spitze stehen das → Bundesfinanzministerium bzw. die Länderfinanzministerien. Zur einheitlichen Rechtsanwendung gibt es bundesweite Regelungen und Absprachen.
- *Förderung der Allgemeinheit*: Ist neben der → Selbstlosigkeit die zentrale Voraussetzung der Gemeinnützigkeit (vgl. § 52 der → Abgabenordnung). Förderung der Allgemeinheit meint in erster Linie, dass die gemeinnützige → Körperschaft nicht nur einen abgegrenzten Personenkreis fördert. Die Abgabenordnung listet Zwecke auf, die als Förderung der Allgemeinheit anerkannt sind.
- *Gemeinnützige Zwecke*: Sind eine der drei in der Abgabenordnung als steuerbegünstigt aufgeführten Zweckgruppen. Die Abgabenordnung listet in § 52 gemeinnützige Zwecke explizit auf.
- *Gemeinnützigkeit*: Das Finanzamt bestätigt, dass eine → Körperschaft oder eine → Stiftung → gemeinnützige Zwecke verfolgt und die entsprechenden Vorschriften einhält. Damit gilt die Organisation als gemeinnützig und ist steuerbegünstigt. Der Begriff ist in erster Linie steuerrechtlich. Auf den Status der Gemeinnützigkeit wird in anderen Zusammenhängen jedoch Bezug genommen, zum Beispiel bei der Vergabe von Fördermitteln.
- *Geschäftsführung*: Siehe → tatsächliche Geschäftsführung.
- *Körperschaft*: Zum Beispiel Vereine, Aktiengesellschaften oder eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Anders als Personengesellschaften bestehen sie zwar aus Mitgliedern, existieren aber unabhängig davon weiter, ob Mitglieder austreten oder eintreten.
- *Mittel(verwendung)*: Das Gemeinnützigkeitsrecht beschäftigt sich insbesondere mit der Verwendung der Mittel gemeinnütziger Organisationen. Mittel bedeutet dabei meistens nur Geld und Vermögen, nicht allgemein Tätigkeiten oder die Art und Weise. Je nach Auslegung wird nur kontrolliert, wie Geld ausgegeben wird. Tätigkeiten, die kein Geld kosten, etwa Meinungsäußerungen, werden von den Finanzämtern weniger beachtet.
- *Mystery Shopping*: Eine verdeckte Datenerhebungsmethode, typischerweise eingesetzt zur Messung der Dienstleis-

tungsqualität, z. B. durch Auftraggeber bzw. Vorgesetzte, aber auch durch Verbraucherschutzorganisationen wie die Stiftung Warentest. Jemand tritt als normaler Kunde auf und gibt sein Erhebungsinteresse nicht zu erkennen.

- **NGO – Nichtregierungsorganisation (non-governmental organization):** Weit verbreitete Bezeichnung für Vereine oder gemeinnützige Organisationen, aber kein Rechtsbegriff. Die Definition ist nicht scharf. Zunächst sind damit alle Organisationen gemeint, die nicht von der Regierung verwaltet oder gesteuert und die nicht privatwirtschaftlich tätig sind. Ein ähnlicher Begriff ist → Non-Profit-Organisation (NPO) – eine Organisation, die nicht auf Gewinn ausgerichtet ist. Siehe auch → zivilgesellschaftliche Organisation.

- **NPO – Non-Profit-Organisation:** Eine Organisation, deren Zweck nicht ist, Gewinn zu erzielen oder auszuschütten. Dies trifft auch auf staatliche Organisationen zu. Der Begriff nimmt vor allem eine Abgrenzung zu privatwirtschaftlichen Organisationen (For-Profit-Organisationen) vor. NPO können durchaus wirtschaftlich tätig sein, zum Beispiel als Krankenhausbetreiber. Sie können in Konkurrenz zu For-Profit-Organisationen stehen. Das Verbot der Gewinnausschüttung ist eine Voraussetzung für die Gemeinnützigkeit, aber nicht die einzige. Dementsprechend ist nicht jede NPO gemeinnützig, aber jede gemeinnützige Organisation ist eine NPO.

- **OFD – Oberfinanzdirektion:** Landesoberbehörde zwischen Landesfinanzministerien und Finanzämtern. Teil der Finanzverwaltung, die die Aufsicht über die Finanzämter ausübt. In manchen Bundesländern heißen die entsprechenden Behörden „Landesamt für Steuern“; in manchen Ländern übernehmen die Ministerien die Aufsicht direkt.

- **Organisation:** Wird hier benutzt als Oberbegriff für → Körperschaften (Vereine, GmbH ...) und → Stiftungen. Soziologisch eine Gruppe mit definierten Mitgliedern, inneren Regeln und einem Zweck.

- **Satzung:** Die Verfassung einer → Körperschaft (z. B. Verein) oder einer → Stiftung. In der Satzung werden Ziele und Strukturen geregelt. Für die Anerkennung der → Gemeinnützigkeit wird im ersten Schritt überprüft, ob die Satzung den entsprechenden Anforderungen entspricht. Die → Abgabenordnung enthält Musterformulierungen für eine gemeinnützige Satzung.

- **Selbstlosigkeit:** Ein Gegenbegriff ist Eigennützigkeit. Verwendet wird auch der Begriff „fremdnützig“. Die Selbstlosigkeit ist neben der Förderung der Allgemeinheit die zentrale Voraussetzung der Gemeinnützigkeit (vgl. § 52 der → Abgabenordnung). Gemeint ist, dass gemeinnützige Organisationen nicht zum Wohl ihrer Mitglieder oder aus eigenen Interessen handeln dürfen. Der Begriff wird oft nur auf die Mittelverwendung bezogen, so dass es vor allem um wirtschaftliche Vorteile geht. § 55 der Abgabenordnung befasst sich mit Details zur Selbstlosigkeit für steuerbegünstigte Organisationen.

- **Spende:** Eine Spende im engeren Sinne ist eine Zuwendung, die das eigene Vermögen mindert, freiwillig gegeben wird und für die keine Gegenleistung gewährt wird. Neben Geld können auch Gegenstände gespendet werden. Eine Zeitspende durch eigenes Engagement ist in dem Sinne keine Spende, weil nicht das Vermögen gemindert wird. Spenden können auch nicht steuerbegünstigten Organisationen gewährt werden. Rechtlich handelt es sich um eine Schenkung, an der Bedingungen und Auflagen hängen können.

- *Spendenabzug*: Zuwendungen an steuerbegünstigte Organisationen können steuerlich geltend gemacht werden – an gemeinnützige Organisationen bis zu 20 Prozent des Einkommens. Der Spendenbetrag mindert das zu versteuernde Einkommen. Der Staat erstattet also indirekt einen Teil der Spende – in der prozentualen Höhe des sogenannten Grenzsteuersatzes, also des Anteils an Steuern, der auf den letzten verdienten Euro bezahlt wird.
- *SPSS*: Statistik- und Analyse-Software der Firma IBM.
- *Steuerbegünstigte Zwecke*: Die Abgabenordnung nennt ab § 51 drei steuerbegünstigte Zwecke – gemeinnützige Zwecke, mildtätige Zwecke und kirchliche Zwecke. Für diese drei steuerbegünstigten Zwecke gelten verschiedene Voraussetzungen, aber größtenteils gleiche Bedingungen. Die Folgen der Steuerbegünstigung sind unter anderem, dass die begünstigten → Körperschaften selbst steuerbefreit sind und dass Zuwendungen für die Spenderinnen und Spender als Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden können. Diese Vorteile sind nicht in der → Abgabenordnung, sondern in anderen Gesetzen (Einkommenssteuergesetz, Körperschaftssteuergesetz) geregelt. Dort ist zudem die Steuerbegünstigung für Parteien, Wählervereinigungen und Berufsverbände geregelt.
- *Stiftung*: Eine Stiftung besteht aus einem gewidmeten Vermögen, das keiner Person mehr gehört. Stiftungen können wie → Körperschaften gemeinnützig sein, sie haben aber keine Mitglieder. Ihre Satzung legt fest, wie Entscheidungen über das Vermögen getroffen werden. Neben gemeinnützigen Stiftungen gibt es auch viele privatrechtliche Stiftungen. „Stiftung“ ist eine im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelte Rechtsform. Es gibt Körperschaften, die den Begriff „Stiftung“ im Namen tragen, zum Beispiel die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Friedrich-Ebert-Stiftung.
- *Tatsächliche Geschäftsführung*: Gemeint ist damit das tatsächliche Handeln einer gemeinnützigen Organisation. Geschäftsführung im zivilrechtlichen Sinne ist der Vorstand eines Vereins, der jede Tätigkeit verantwortet.
- *Vermögen*: Der Wert aller materiellen und immateriellen Güter. Wenn eine → Organisation eine Bilanz erstellt, wird dort das Vermögen ausdrücklich ausgewiesen. Das Vermögen einer gemeinnützigen Organisation ist an die gemeinnützigen Zwecke gebunden und muss daher abgegeben werden, wenn die Organisation ihre → Gemeinnützigkeit aufgibt oder dauerhaft verliert; ebenso, wenn sich die Organisation auflöst.
- *Vermögensmasse*: Siehe Stiftung.
- *Zivilgesellschaft*: Der Begriff ist vor allem eine Abgrenzung zu Staat und Wirtschaft. In einer Demokratie ist die Zivilgesellschaft Basis der Gesellschaft. In einer Diktatur können Staat und Zivilgesellschaft Antipoden sein. Eine andere Bezeichnung lautet „Bürgergesellschaft“.
- *Zivilgesellschaftliche Organisation*: Organisationen aus der Zivilgesellschaft, zum Beispiel Vereine und Initiativen. Entsprechende Rechtsformen können oft auch staatliche oder wirtschaftliche Organisationen haben. Abgrenzende Begriffe sind auch → Nichtregierungsorganisation (NGO) oder → Non-Profit-Organisation (NPO).
- *Zuwendung*: Zuwendung meint jede Art der Leistung, die ohne Gegenleistung erfolgt, im Gegensatz zu einer Bezahlung für eine Ware oder Dienstleistung. Solche Zuwendungen können zum Beispiel sein Spenden, Mitgliedsbeiträge, Zuschüsse, Fördermittel oder Erbschaften.

ANHANG: GLOSSAR UND ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

- *Zweck*: „Etwas, was jemand mit einer Handlung beabsichtigt, zu bewirken, zu erreichen sucht; [Beweggrund und] Ziel einer Handlung“, laut Duden. Die → Abgabenordnung listet in § 52 gemeinnützige Zwecke als Oberziele auf, denen die Tätigkeiten einer → Organisation zugeordnet werden müssen, wenn sie als gemeinnützig anerkannt werden möchte.
- *Zweckverwirklichung*: Tätigkeiten, um den angestrebten (gemeinnützigen) Zweck zu verwirklichen. Die geplanten Tätigkeiten müssen laut § 60 der → Abgabenordnung „so genau bestimmt sein, dass auf Grund der Satzung geprüft werden kann, ob die satzungsmäßigen Voraussetzungen für Steuervergünstigungen gegeben sind“.

HINWEISE ZU DEN AUTORINNEN UND AUTOREN

➤ *Stefan Diefenbach-Trommer* ist Vorstand der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung e. V.“ und koordiniert hauptamtlich deren Arbeit. Er ist studierter Arabist mit dem Schwerpunkt Islam in Deutschland und den Nebenfächern Öffentliches Recht und Journalistik, gelernter Journalist und erfahrener Campaigner. Unter anderem koordinierte er 2006 bis 2008 eine erfolgreiche Kampagne gegen die Privatisierung der Deutschen Bahn AG. Ab 2008 baute er mit anderen die Anti-Atom-Organisation „ausgestrahlt“ auf, wo er bis Ende 2014 Demonstrationen organisierte, Spenden sammelte und Öffentlichkeitsarbeit betrieb.

Er hat drei Kinder und engagiert sich bürgerschaftlich unter anderem im Stiftungsrat der „Bewegungsstiftung“, beim „Freundeskreis Marburg-Sfax“ und bei umwelt- und verkehrspolitischen Protestaktionen.

➤ *Jannika Marré* ist Studentin der Europäischen Ethnologie/Kulturwissenschaften und war im Jahr 2017 Praktikantin bei der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“. Sie beteiligte sich daran, die Durchführung der Studie zu planen.

➤ *Jan-Hendrik Klugkist* ist Student der Politikwissenschaft, Anglistik, Philosophie und Geschichte und war im Jahr 2017 Praktikant bei der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“. Er erfasste den Großteil der Antworten der Finanzämter, die schriftlich und telefonisch eingingen.

➤ *Melina Schmidt* ist Studentin der Social Sciences und war im Jahr 2017 Praktikantin bei der Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“. Sie trug insbesondere durch Datenaufbereitung und -auswertung zum Ergebnis bei.

➤ *Luca Hofmann, Kim Steiger* und *Uli Mayer* gibt es nicht, aber drei Marburger Haushalte haben ihnen ihre Briefkästen zur Verfügung gestellt. Ohne diese Unterstützung wäre die Untersuchung nicht möglich gewesen.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18, 10179 Berlin-Mitte

☎ +49 30 62980 100

✉ info@b-b-e.de

🌐 <http://www.b-b-e.de>

📘 <https://www.facebook.com/BundesnetzwerkBuergerschaftlichesEngagement/>

🐦 https://twitter.com/BBE_Info

REDAKTION DER PUBLIKATION

Lilian Emonds (OBS)

REDAKTION DER REIHE

PD Dr. Ansgar Klein, Dr. Lilian Schwalb, Dr. Rainer Sprengel

LEKTORAT

Elke Habicht, M.A. (www.textfeile.de)

V.I.S.D.P.

PD Dr. Ansgar Klein

LAYOUT/SATZ

Regina Vierkant (sevenminds)

ERSCHEINUNGSDATUM

22. März 2018

ISBN: 978-3-9818732-8-3

Die Recherchen zu dieser Untersuchung und die Veröffentlichung der Studienergebnisse wurden gefördert durch die

Otto Brenner Stiftung

Wilhelm-Leuschner-Straße 79, D-60329 Frankfurt am Main

www.otto-brenner-stiftung.de



ENTWICKELN. VERNETZEN. STÄRKEN.

Das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) ist das Netzwerk für Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft zur nachhaltigen Förderung des bürgerschaftlichen Engagements und der Bürgergesellschaft in allen Gesellschafts- und Politikbereichen.

BBE-NEWSLETTER ONLINE

BBE-NEWSLETTER

Der BBE-Newsletter informiert 14-täglich über Engagementpolitik und -debatte in Deutschland, interessante Publikationen und Veranstaltungen sowie Aktuelles aus dem BBE. In monatlichen Themenschwerpunkten vertiefen AutorInnen aus Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zivilgesellschaftliche Themen.

 www.b-b-e.de/newsletter

BBE EUROPA-NACHRICHTEN

Die BBE Europa-Nachrichten zu Engagement und Partizipation in Europa bieten monatlich Informationen und Hintergrundberichte zu europäischen Fragen der Engagementpolitik und -förderung, Gastbeiträge namhafter EuropaexpertInnen sowie Hinweise auf internationale Beteiligungsverfahren.

 www.b-b-e.de/eunewsletter

INFOLETTER

Der INFOLETTER zur Woche des bürgerschaftlichen Engagements erscheint vierteljährlich, informiert über die Aktivitäten zu Vorbereitung und Durchführung der Aktionswoche, stellt Engagement-Projekte vor und hält über die Nachrichten, Aktionen und Materialien rund um das bürgerschaftliche Engagement auf dem Laufenden.

 www.engagement-macht-stark.de/publikationen/infoletter

NEWSLETTER-ABO

 www.b-b-e.de/newsletter-abo

